

# القانون الإداري

مكتوبة

سعاد الشوقاوي

مستلة ورئيسة قسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة القاهرة

دار النهضة العربية  
التاسعة

٢٠٠٠ م / ١٤٢٢ هـ  
القاهرة



Bibliotheca Alexandrina



0135996









# القانون الإداري وتحرير الاقتصاد

دكتورة

سعاد الشرقاوي

أستاذة ورئيسة قسم القانون العام  
كلية الحقوق - جامعة القاهرة

الناشر

دار النهضة العربية  
٣٢ مولدود لندن - القاهرة

١٩٩٤



## **محتويات الكتاب**

### **الكتاب الاول**

**تعريف القانون الادارى**

### **الكتاب الثانى**

**النشاط الادارى**

**١- الضبط الادارى**

**٢- المرفق العام**

**٣- نشاط الادارة فى مجال الاقتصاد**

### **الكتاب الثالث**

**تحرير الاقتصاد والقانون الادارى**



# الكتاب الاول



## تعريف القانون الإداري

لتعريف القانون الإداري نبدأ بتعريف القانون ثم نوضح أن القانون ينقسم إلى قسمين كبيرين هما : - القانون العام والقانون الخاص ، والقانون الإداري هو أحد فروع القانون العام .

وبعد هذا نلقى نظرة على القانون الإداري من زاوية علاقته بالإدارة العامة .

ومن المعروف أن بعض الدول تخصص جهة قضائية مستقلة للمنازعات مع الإدارة العامة وهذه الجهة تسمى مجلس الدولة ، ومن هذه الدول فرنسا ومصر وبلجيكا وإيطاليا ، بينما تجعل دول أخرى الاختصاص بالمنازعات مع الإدارة العامة للقضاء العادي وهذه الدول منها إنجلترا والولايات المتحدة والارن وسلطنة عمان .

وتسيطر على الدول الحديثة فكرة سيادة القانون ولذلك فإن تنظيم الإدارة العامة يجب أن يكون محكوماً بقواعد عامة مجردة حتى لا تتلصق تصرفات جهات الإدارة تحكمية أو ظالمة للأفراد أو مثيرة للارتباك والבלبلة ، ولذا فإن الإدارة العامة محكومة بمبدأ المشروعية الذي يجب فهمه لتكتمل صورة التعريف بالقانون الإداري .

وعلى ذلك فإن هذا الباب ينقسم إلى الفصول الآتية : -

- ١ - تعريف القانون .
- ٢ - القانون العام والقانون الخاص .
- ٣ - الإدارة العامة والقانون الإداري .
- ٤ - القانون الإداري بالمعنى الواسع والقانون الإداري بالمعنى الضيق .
- ٥ - مبدأ المشروعية .





## الفصل الأول

### تعريف القانون

القانون هو مجموعة القواعد العامة المجردة التي تنظم السلوك الإنساني والتي تفرضها سلطة الدولة وتضمن احترامها بواسطة توقيع جزاء على من يخالفها .

ومهدف القانون هو ضمان النظام والأمن والأنسجام والعدالة والخير العام في المجتمع . ولا يبدو القانون ضرورياً طالما أن الإنسان يعيش في عزلة مثل ( روبنسون كروزو ) . غير أن الإنسان كائن اجتماعي كما يقول : أرسطو . وهنا تظهر فكرة القانون . لماذا ؟ لأن الأحساس بالمدينة والتقدم ينفر من أن تكون علاقات الأفراد يسيطر عليها التحكم . بينما يقدم القانون مجموعة من قواعد السلوك هدفها سيادة النظام والتقدم والعدالة .

- والقاعدة القانونية هي قاعدة سلوك اجتماعي ، عامة ومجردة ، يعاقب على مخالفتها بالقهر . ومن ثم فإن خصائص القاعدة القانونية هي أنها : -

أولاً : قاعدة سلوك اجتماعي تهدف إلى السماح بالحياة في المجتمع .

ثانياً : قاعدة عامة ومجردة ، أي تُطبق على جميع أفراد المجتمع بشكل موحد .

ثالثاً : قاعدة يعاقب على مخالفتها بالقهر إذ تنظم النولة جزاءات لضمان احترام

القاعدة القانونية ، وهذه الجزاءات متنوعة إذ توجد جزاءات جنائية وجزاءات

مدنية وجزاءات إدارية .

مثل الجزاءات الجنائية : -

- العقوبات كالإعدام والسجن والغرامة وهي توقع على من يرتكب جريمة من الجرائم

المنصوص عليها في قانون العقوبات . فجريمة القتل عقوبتها الإعدام أو الأشغال الشاقة

وجريمة الرشوة عقوبتها السجن وجريمة مخالفة قواعد المرور عقوبتها الغرامة ، وهكذا

تتدرج الجرائم إلى جنایات وجنح ومخالفات وبالتالي تتدرج العقوبات من الإعدام إلى

السجن إلى الحبس إلى الغرامة .

والقاعدة العامة في القوانين الحديثة أنه لاجرمية ولاعقوبة إلا بنص القانون .

### ومثال الجزاءات المدنية : -

التعويض الذي يستحقه الفرد إذا تسبب آخر في ضرر له . فمثلاً إذا أخطأ سائق سيارة ودهم رجلاً فأنصيب إصابة أدت إلى علة مدة شهرين بالمستشفى فإن المصاب يستحق تعويضاً عن الأضرار التي أصابته يلتزم سائق السيارة المخطيء بدفع تعويض للمصاب ، ويعتبر الجزاء في هذه الحالة أي التعويض جزاءً مدنياً لايعفي السائق من العقوبة الجنائية . أي أنه إلى جانب المسؤولية الجنائية توجد مسؤولية مدنية وسيطر على المسؤولية المدنية عدة مبادئ أهمها أن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض . وفضلا عن المسؤولية الناتجة عن الخطأ توجد مسؤولية يقرها القانون المدني بون خطأ وتسمى المسؤولية على أساس المخاطر مثل مسؤولية حارس الحيوان عن الأضرار التي يسببها للغير حتى لو لم يرتكب خطأ ، كما أن من مبادئ المسؤولية المدنية أن التعويض يجب أن يجبر الضرر بمعنى أن يشمل مالحق الضرر من خسارة وما فاته من كسب ، ففي المثال الذي ضربناه يلتزم سائق السيارة بمصاريف علاج من داهمه بالسيارة كما يلتزم بدفع تعويض له عن الكسب الذي فاته بسبب ملازمته للفراش مدة شهرين .

- أما الجزاءات الإدارية فلا تُوقع إلا في مجال القانون الإداري على الموظفين العموميين أو العاملين المدنيين ، وأمثلة الجزاءات التأديبية هي اللوم والإنذار والخصم من المرتب والحرمان من العلة والحرمان من الترقية والوقف عن العمل وأخيرا الفصل بالطريق التأديبي . . ويلاحظ أن هذه الجزاءات مشرعة تبدأ باللوم أو التنبيه علي الموظف بعدم العودة إلى ارتكاب الخطأ إن كان هيناً وتنتهي بفصله إن كان الخطأ جسيما ، وتوجد عدة مبادئ تحكم الجزاءات الإدارية منها ضرورة إتاحة الفرصة للموظف للدفاع

عن نفسه ومنها وجوب أن يتناسب الجزاء الإداري مع الخطأ الذي إرتكبه الموظف ، فمن يتغيب عن العمل مدة خمس دقائق لا يمكن أن يكون جزاؤه الحرمان من الترقية ، كما أن من يُهمل في إدارة أموال الدولة أو يختلس أو يرتشى لا يكفي أن يكون الجزاء الموقع عليه هو التنبيه أو اللوم .

- ويلاحظ أن توقيع الجزاء الجنائي لا يمنع من توقيع الجزاء المدني أو الإداري .  
فالموظف الذي يقود سيارة مملوكة للإدارة العامة وهو في حالة سُكْر بَيِّن ويدهم شخصا بالسيارة فيقتله توقّع عليه العقوبة الجنائية عن جريمة القتل غير العمد ، ولا يمنع هذا من توقيع جزاء إداري عليه بحرمانه من العلاوة أو الترقية أو بفصله ، كما أن توقيع الجزاء الجنائي والجزاء الإداري لا يحول دون توقيع الجزاء المدني المتمثل في تعويض أسرة المصاب عن الأضرار التي لحقتها بسبب وفاة أحد أفرادها .

#### مغزى القانون :

لا يمكن للإنسان وهو يعيش في مجتمع أن يتّلي كل ما يهين له . فإذا كان من المسموح به أن يحتمل الآخرون كل ما يسمع به المرء لنفسه فإن الحياة تغدو مستحيلة ، والقانون يشترك في هذا مع قواعد نابعة من الضمير مصدرها الدين والأخلاق والأدب . ولكن الفارق بين القانون وبين القواعد يكمن في الجزاء ، فالجزاء في قواعد الدين جزاء إلهي معجل أو مؤجل .

والجزاء في قواعد الأخلاق داخلي يتمثل في تنبيه الضمير أو معنى يتمثل في إزدراء الغير لمن يخرج على قواعد الأخلاق . أما الجزاء في القانون فهو دينوي ومادي ومفروض بواسطة السلطة العامة .

فكل قاعدة من قواعد القانون التي تضعها السلطة تنص على جزاء يوقع علي من يخالفها وتضمن السلطة توقيع الجزاء بالقوة العامة عند الاقتضاء .

ويمكن بإيجاز أن نقول إن القوة تحرس القانون ، حقاً إن اللجوء إلى القوة يكون

فادراً، نظراً لوضوح أعضاء الجماعة للأوامر القانونية ، ذلك أن سر الطاعة يكمن في الاعتقاد بالشرعية ، فالشرعية هي العبقورية الكامنة وراء المدنية على حد تعبير المفكر المعاصر فيريرو .

### مصادر القانون :

مصادر القانون الذي يلتزم الأفراد باحترامه متعددة تشمل التشريع والشرعية الإسلامية والعرف والقانون الطبيعي والعدالة وأحكام القضاء والفقه .

وهذه المصادر يمكن تصنيفها إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة فالعرف والقانون الطبيعي والعدالة مصادر غير مكتوبة كما يمكن تصنيف هذه المصادر إلى مصادر رسمية مثل التشريع ومصادر مفسرة مثل الفقه والقضاء .

وسنقوم فيما يلي بتعريف المصادر المشار إليها :-

#### ١ - التشريع

التشريع هو أهم مصادر القانون . والتشريع هو قاعدة عامة مجردة مكتوبة صادرة عن السلطة التشريعية

#### ويعر سن التشريع بالمراحل التالية :-

البرلمان أو مجلس الشورى يدرس مشروع قانون مقدم من البرلمان أو من الحكومة ويسمى المشروع المقدم من البرلمان Parliament Bill ويسمى المشروع المقدم من الحكومة Governmental Bill

- التصويت على النص في البرلمان أو مجلس الشورى .

- نشر التشريع في الجريدة الرسمية .

## نطاق تطبيق القانون

### (أ) من حيث المكان :

يطبق القانون الصادر عن السلطة التشريعية على جميع المقيمين في الدولة سواء كانوا مواطنين أم أجنب إذا كان القانون متعلقاً بالبوليس أو الأمن أو العقارات . ففي مجال البوليس والأمن والعقارات المبدأ السائد هو مبدأ إقليمية القانون Le Principe de la territorialite de la loi فالقانون المصري يطبق على المصريين والأجانب إذا كان متعلقاً بالبوليس أو الأمن أو العقارات ، وبالمثل يطبق القانون العماني إذا كان متعلقاً بالبوليس أو الأمن أو العقارات على العمانيين وعلى الأجانب المقيمين في عمان .

أما القوانين المتعلقة بحالة الشخص أو أهليته أو الأحوال الشخصية كالزواج والطلاق فإن المبدأ المطبق عليها هو مبدأ شخصية القانون ، فالقوانين المصرية التي تحدد سن الأهلية بإحدى وعشرين سنة أو التي تحدد قواعد الزواج والطلاق تسرى على جميع المصريين داخل أو خارج مصر ، وبالمثل فإن القوانين العمانية التي تحدد الأهلية وحالة الشخص والزواج والطلاق تسرى على جميع العمانيين سواء أكانوا داخل عمان أم خارجها وهذا هو المقصود بمبدأ شخصية القانون .

Le principe de la personnalite de la loi

وفيما عدا هذه الحالات يجب الرجوع إلى القانون الدولي الخاص الذي يحدد القانون الواجب التطبيق في حالة التنازع بين القوانين .

### (ب) من حيث الزمن :-

إن القانون الجديد ينسخ القديم . ويتعين أن يطبق القانون الجديد مباشرة وفوراً . وعادة ما ينص القانون الجديد على إلغاء جميع النصوص والقوانين السابقة التي ستتعارض معه .

غير أن القانون يجب ألا يضر بالمصالح المشروعة أو بالحقوق المكتسبة .

ولذلك فإذا كان للقانون أثر مباشر وفوري فإنه ليس له أثر رجعي ، أى لا يمكن تطبيقه على الوقائع التي حدثت قبل صدوره ، فإذا صدر قانون يفرض ضريبة على الاستهلاك . فإن القانون يُطبق على الحالات التالية لصدوره تطبيقاً لمبدأ الأثر الفوري للقانون . ولا يمكن أن تطبق الضريبة بآثر رجعي على المبيعات التي تمت قبل صدوره تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القانون .

ويمكن تلخيص المبدأين السابقين بالصورة الآتية : -

القانون الجديد له أثر فوري La loi nouvelle a un effet immediat

القانون الجديد ليس له أثر رجعي La loi nouvelle n'a pas effet retroactif

هذا المبدأ بشقيه توجد عليه استثناءات ليس هنا مجال لشرحها .

## ٢ - العرف

العرف عادة عامة استمرت مدة طويلة حتى أصبح لدى الأفراد شعور بأنها ملزمة وأنه يوجد جزاء على عدم احترامه .

فالعرف لا يصدر عن سلطة من سلطات الدولة ، وإنما يتكون من تكراره بواسطة الأفراد أو الإدارة العامة وشعور الأفراد أو أصحاب الشأن بأنه ملزم .

والمبدأ أن القاضي لا يطبق العرف إلا في حالة صمت التشريع أو نقصه .

## ٣ - الشريعة الإسلامية

ينص الدستور المصري على اعتبار الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع (المادة ٢ من دستور سنة ١٩٧١ المصري المعدلة سنة ١٩٨٠) .

ومن ناحية أخرى تنص الفقرة الثانية من النقتين المدنى المصرى على أنه إذا لم يوجد نص تشريعى يمكن تطبيقه ، حكم القاضى بمقتضى العرف ، فإذا لم يوجد فبمقتضى الشريعة الإسلامية .

#### ٤ - القانون الطبيعى ومبادئ العدالة

القانون الطبيعى هو عدالة مثالية يسعى الإنسان دائماً نحوها محاولاً تحقيقها ، دون أن يستطيع الوصول إليها .

والقانون الطبيعى لا يقدم حلاً جاهزاً للمشاكل القانونية وإنما يقدم مبادئ توجيهية يمكن تطبيقها على الوقائع .

#### ٥ - القضاء

##### لل قضاء ثلاثة أنواع :-

تطبيق القانون على الحالات المعروضة عليه فى شكل منازعات ، فالمنازعة بين زيد وعمرو حول ملكية قطعة أرض يطبق عليها قواعد القانون المدنى إذ بالرجوع إلى سند ملكية كل من زيد وعمرو ومعرفة أى سند هو الصحيح وبعد استعراض الوقائع والأدلة ووسائل الإثبات ونصوص القانون الواجبة التطبيق يحسم القاضى النزاع المعروض عليه بحكم مسبب .

تفسير القانون باللجوء إلى السوابق القضائية والفقه والعدالة .

فنصوص القانون ليست واضحة وتحتاج إلى تفسير وهذا التفسير تقدمه أحكام القضاء وكتب الفقه ، وعندما يكون النص غامضاً يستعين القاضى فى تفسيره بالسوابق القضائية خشية أن يصدر حكماً مخالفاً لما استقر عليه القضاء فيؤدى هذا إلى إلغائه من محكمة الدرجة الثانية أى المحكمة الاستئنافية أو المحكمة العليا أى محكمة النقض .

تكلمة القوانين : عندما يُعرض على القاضى نزاع يتعين عليه أن يصدر فيه حكماً ذلك

أنه إذا امتنع عن إصدار حكم أعتبر مرتكباً لجريمة إنكار العدالة .

ومن هنا فإنه إذا كان هناك نقص في النصوص يتعين على القاضي تكملته مستعيناً بمبادئ العدالة والقانون الطبيعي .

هذا هو دور القضاء والسوابق القضائية كمصدر من مصادر القانون .

#### ٦ - الفقه

الفقه هو مجموع كتابات فقهاء القانون أى علماء القانون . وبعض فقهاء القانون وصلوا إلى مرتبة تجعل الإستناد إلى كتاباتهم مسألة ضرورية لإصدار حكم قضائي أو الإدلاء برأى قانوني . ومن هؤلاء الفقهاء الفقيه العربي " السنهاوري "

والفقه يقوم بأشوار ثلاثة :-

- الفقه يؤثر على القضاء عن طريق التعليقات على الأحكام .

- الفقه يؤثر على المشرع .

- الفقه يفسر نصوص التشريع .

ومن مجموع هذه الأعمال يعتبر الفقه مصدراً مباشراً ومصدراً غير مباشر للقانون .



## الفصل الثاني

### القانون العام والقانون الخاص

- يوجد تقسم رئيسي لفروع القانون إلى قانون عام ، وقانون خاص على أساس طبيعة العلاقات التي يحكمها القانون . فالقانون العام ينظم الدولة باعتبارها سلطة عامة وهدف القانون العام هو إشباع الحاجات عن طريق تنظيم سلطات الدولة وتوزيع الاختصاصات بينها وعلاقة الأفراد بالدولة .

- أما القانون الخاص فينظم علاقات الأفراد بعضهم ببعض ، أو علاقاتهم بالجماعات ، أو الشخصيات المعنوية الخاصة ، وهدف القانون الخاص إشباع المصالح الخاصة عن طريق تنظيم العلاقات ووضع القواعد التي تخضع لها معاملات الأفراد من معاملات مدنية إلى تجارية إلى أحوال شخصية .

وقد أطلق مونتسكيو على القانون العام اسم القانون السياسي لأنه ينظم العلاقة بين الحكام والمحكومين أو بين الحكام بعضهم ببعض بينما أطلق على القانون الخاص اسم القانون المدني لأنه يحكم العلاقات بين أشخاص القانون الخاص سواء أكانوا أفراداً أم شخصيات معنوية خاصة كالشركات التجارية والجمعيات الخيرية والجمعيات التعاونية .

- ولكن ماجبى التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص ٩

- إن التفرقة بين القانون العام والقانون الخاص ليست تفرقة نظرية فقط وإنما تستجيب أيضاً لاعتبارات عملية .

فعندما يشتري فرد من أفراد القانون الخاص قطعة أرض من فرد آخر يتعين على البائع والمشتري أن يتفقا على عملية البيع من حيث الثمن .

وأسلوب السداد وقت تسليم الأرض أى أن عملية البيع تتم بالاتفاق أى العقد . والقاعدة العامة فى القانون المدني هى أن العقد شريعة المتعاقدين .

أى أن أسلوب التعامل بين الأفراد العاديين بعضهم وبعض هو التراضى ، لأن الأفراد مساوون ولا تسمو إرادة أى منهم على الآخر .

- أما فى مجال القانون العام فالدولة تتمتع بالسلطة العامة لأنها تمثل مصلحة الجماعة ، نتم نسمو على مصالح الأفراد الخاصة ، ولذلك فإن أسلوب تعامل السلطة العامة مع الأفراد يختلف عن أسلوب تعامل الأفراد العاديين بعضهم وبعض ، فالنولة إذا كانت تريد قطعة أرض لبناء مستشفى عام ، أو شق طريق ، أو إقامة جسر ، أو حفر ترعة فإنها ليست مضطرة إلى اللجوء إلى أسلوب التعاقد المعروف فى القانون المدنى . ولكنها تستطيع اللجوء إلى وسائل أخرى لا يملكها الأفراد العاديون ، ذلك أنها تستطيع بإدارتها المنفردة أى عن طريق القرارات الإدارية تغيير المراكز القانونية للأفراد فتستطيع الدولة أن تنزع ملكية الأفراد للمنفعة العامة دون اشتراط رضائهم أى دون تلاقى إرادة السلطة العامة مع إرادة من تريد السلطة أن تحصل منه على قطعة الأرض اللازمة للمنفعة العامة ببناء مستشفى مثلاً ، وفى أوقات الأزمات تستطيع الدولة الاستيلاء مؤقتاً على مبنى ، أو على سيارات مملوكة للأفراد دون رضاهم .

- وأخيراً فإن الدولة تتمتع بامتياز المبادرة أى اتخاذ الإجراء الذى تراه لازماً للمصلحة العامة وتنفعه جبراً على الأفراد ، وعلى من يتضرر من إجراء الإدارة التظلم إليها أو رفع الأمر إلى القضاء .

- أما العقود الهامة التى تيرمها الإدارة وهى عقود الأشغال العامة والإلتزام ، والتوريد فإن الإدارة تتمتع فيها بسلطات إستثنائية لا يتمتع بها الفرد العادى . وسبب تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة أنها تمثل المصلحة العامة للإدارة وهذا يبرر أن يكون للإدارة حق تعديل شروط العقد وإنهاءه وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة التى تسمو على مصالح الأفراد الخاصة .

والأموال المملوكة للدولة تتمتع بحماية إذ أنها أموال مخصصة للمنفعة العامة مثل

الشوارع والأنهار والجسور والموانئ وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها ولا يجوز للغير تملكها بالتقادم كما أن الاعتداء عليها يمثل جريمة ضد المال العام عقوبتها أشد من العقوبة المقررة لحماية ملكية الأفراد .

### فروع القانون العام

- يظهر في فروع القانون العام القوانين التي تنظم علاقات تكون الدولة كسلطة عامة أحد أطرافها على الأقل وأهم هذه الفروع القانون الدستوري والقانون الإداري والقانون الجنائي والقانون الدولي العام .

#### ١ - القانون الدستوري :

القانون الدستوري هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم سلطات الدولة العليا وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، وعلاقة هذه السلطات بعضها ببعض كما ينظم علاقة الفرد بالدولة فيما اصطلح على تسميته بالحريات العامة مثل حرية الصحافة وحرية الاجتماع وحرمة الحياة الخاصة وسرية المراسلات ..... الخ .

وأى دولة حديثة لها دستورها سواء أكان دستوراً مكتوباً مثل دستور الولايات المتحدة الأمريكية وهو أقدم دستور معاصر إذ صدر سنة ١٧٨٧ .

ودستور فرنسا المعمول به حالياً وهو دستور سنة ١٩٥٨ المعروف بدستور الجمهورية الخامسة ، ودستور مصر الصادر سنة ١٩٧١ ، أم كان دستوراً عرفياً مثل دستور المملكة المتحدة (بريطانيا) الذي تكون عبر قرون طويلة وبدأ منذ إصدار الماجنا كارتا ١٢١٥ ثم بعض المواثيق الشهيرة المتعلقة بالحريات مثل وثيقة الحضور البدني ١٦٧٩ Ha rbius Corpus وإعلان الحقوق سنة ١٦٨٩ Bill of Rights ثم قانون قوارث العرش ١٧٠١ . فضلاً عن مجموعة من القوانين المتعلقة بتنظيم مجلسي البرلمان : مجلس العموم ومجلس اللوردات وآخرها قانون سنة ١٩٥٨ الذي سمح للنساء أن يكن عضوات في مجلس اللوردات . وهذه القوانين لا يمكن أن يقال عنها أنها قوانين دستورية

لأنها لم تصدر بإجراءات إصدار الدساتير التي تتسم بالتعقيد ، وإنما صدرت بقوانين عادية ويمكن تعديلها كما يتم تعديل أى قانون عادى . وتكتسب هذه القوانين صفتها الدستورية من كونها تعالج موضوعات الحريات العامة وتنظيم السلطات العامة وعلاقتها بعضها ببعض ، ولكنها من حيث الشكل لا تختلف عن القوانين العادية .

وإذا كان الدستور مكتوباً فإنه يتمتع بسمو شكلى وسمو موضوعى أو مادى على كافة القوانين الأخرى . إذ لايجوز للسلطة التشريعية إصدار قانون يخالف نصوص الدستور ، كما لايجوز للحكومة أى السلطة التنفيذية إصدار قرار أو لائحة تخالف نصوص الدستور.

ولما كانت قواعد الدستور أسمى من كل القواعد القانونية الداخلية فإنه كان من المتعين إيجاد وسيلة لحماية نصوص الدستور من اعتداء السلطات التشريعية والتنفيذية عليه ، وهذه الوسيلة تسمى الرقابة على دستورية القوانين وهذه الرقابة قد تكون رقابة قضائية مثالها الرقابة التي تمارسها المحكمة العليا فى الولايات المتحدة والمحكمة الدستورية العليا فى ألمانيا والمحكمة الدستورية العليا فى مصر . وقد تكون رقابة سياسية مثل الرقابة التي يمارسها المجلس الدستورى المشكل تشكيلا سياسيا فى فرنسا فى ظل دستور سنة ١٩٥٨ المعمول به حالياً .

ولما كان القانون الدستورى ينظم سلوك الحكام وعلاقة السلطات العامة بعضها ببعض فإنه يعتبر ذا طبيعة استثنائية . ذلك أن العاملين بالسياسة ليسوا آلات تنفذ حرفياً نصوص الدستور وإنما يمكنهم التمتع بحرية حركة تجعلهم فى بعض الظروف متحررين إلى حد بعيد . فمركز الحكام حيال الدستور يختلف عن مركز الأفراد حيال القانون المدنى لما يتمتعون به من امتيازات وقوة عامة وصعوبة إجبارهم على احترام القانون لأنهم يملكون القوة التي تجبر الأفراد عادة على الطاعة .

ولما كان من الصعب القول بأن الجزاءات التي رقع على الأفراد العاديين يمكن توقيعها على الحكام فقد ثار التساؤل هل القانون الدستورى قانون بالمعنى الصحيح ؟

يميل أغلب الفقهاء إلى الإجابة بالإيجاب على هذا التساؤل : إذ يقولون إن القانون الدستوري قانون ولكن الجزاءات على مخالفته تختلف عن الجزاءات على مخالفة نصوص القانون المدني أو الجنائي أو التجارى .

فعندما يتجاهل الحكام أو إحدى السلطات العامة الدستور فإنه من الممكن إرغامهم بطاعة الدستور بواسطة سلطات أخرى تحت ضغط ورقابة المواطنين أى تحت تأثير الرأى العام . فهناك جزاءات يمكن توقيعها فى حالة مخالفة القانون للدستور ، مثل الحكم أو تقرير عدم دستورية قانون صادر من البرلمان، ومثل رقابة الرأى العام التى أمكنها فى ٢٨ إبريل سنة ١٩٦٩ أن تحكم على سياسة الجنرال ديغول وأن تقول له لا فى الاستفتاء الذى أجرى فى هذا التاريخ متعلقا بتعديل دستور ١٩٥٨ وترتب على نتيجة الاستفتاء استقالة ديغول من رئاسة الجمهورية .

## ٢ - القانون الإدارى :

يتضمن القانون الإدارى القواعد المنظمة للسلطة التنفيذية أو السلطة الإدارية . ويشمل :-

١ - التنظيم الإدارى للدولة "Fact de L'organisation administratif" فالنولة عبارة عن مجموعة معقدة من الأجهزة ، سلطة مركزية وسلطات محلية مثل المحافظ ، والمجالس المحلية ، والعمدة، والمشايخ، والهيئات المكلفة بإدارة المرافق العامة سواء المرافق العامة الإدارية أم المرافق العامة الاقتصادية والتجارية .

٢ - النشاط الإدارى "L'activite administrative" ولعل هذا هو أهم جوانب القانون الإدارى لأن التنظيم ليس هدفاً فى ذاته وإنما هدفه القيام بنشاط معين ويهدف نشاط الدولة إلى استتباب النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة عن طريق الضبط الإدارى . ثم إلى أداء مجموعة

من الخدمات تقوم بها المرافق العامة المختلفة مثل توفير مياه الشرب والكهرباء والمستشفيات والمؤسسات العلمية والثقافية وأجهزة الإعلام .... إلخ . فضلا عن قيام الدولة بتنظيم النشاط الاقتصادي الخاص .

٣ - أعمال الإدارة Les actes administratifs لكي تقوم الإدارة العامة بالنشاط المعهود به إليها في مجال الضبط الإداري أو في مجال المرافق العامة فإنها تقوم بإبرام عقود كما تصدر قرارات إدارية . وهذه الأعمال الإدارية سواء أكانت عقوداً أم قرارات لها نظرية جديدة بالدراسة .

٤ - وسائل الإدارة العامة Les Moyens de L'adminstration لا تستطيع الإدارة القيام بالأنشطة المتعددة المنوطة بها إلا إذا كان لديها موظفون يعملون على تسيير العمل وأموال تمكنها من تحقيق الأهداف العديدة المرسومة لها ، ولذا يعتبر عمال الإدارة Les agents publics والأموال العامة Les biens publics هي الأدوات الرئيسية لنجاح الإدارة العامة في أداء مهمتها . وعلى قدر تنظيم الكفاءات . والموازنة بين العمل والخبراء ، واستقلال الإمكانات، وحسن إدارة المال العام يمكن الحكم على مدى نجاح النظام الإداري في دولة ما .

ولذا فإن دراسة الوظيفة العامة والمال العام يجب أن تكون دراسة هدفها تقييم الأنظمة السائدة ومعرفة أوجه النقص فيها وذلك لتقديم مقترحات تؤدي إلى تحسين ظروف العمل ورفع الكفاية الإنتاجية وحماية المال العام بل وإستثماره على خير وجه . وذلك طبقاً لأحداث النظريات السائدة في العالم المتقدم .

### ٣ - القانون المالي :

أوضحنا أن الأموال العامة هي من وسائل الإدارة العامة لتحقيق أهدافها، ولذا فإن القانون المالي كان أحد فروع القانون الإداري ولكن نظراً لأهمية ولوجود أساليب حسابية متقدمة لإدارة المال العام فقد استقل القانون المالي عن القانون الإداري .

## وشمل القانون المالي :-

(أولا : - القواعد المتعلقة بالإدارة المالية للدولة وهي : -

الميزانية والضرائب والدين العام . وهذا الشق يسمى علم المالية وهو يرتبط بالسياسة الاقتصادية ويعلم الإقتصاد لأن السياسة الضرائبية وسياسة الإنفاق والاقتراض تتبع عن مفهوم معين للاقتصاد السياسي .

ثانيا - القواعد التفصيلية للضرائب المختلفة : -

الضرائب متنوعة منها الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ورسوم التسجيل والعملة ، وتسمى هذه القواعد التشريع الضريبي .

٤ - القانون الجنائي :-

يشمل القانون الجنائي القواعد التي تحدد الجريمة والعقوبة .. والمبدأ العام في القانون الجنائي أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون ، وقد ورد النص على هذا المبدأ في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان وفي الدساتير ، ولما كان القانون الجنائي ينظم حق العقاب وهذا الحق تملكه الدولة أو السلطة العامة بواسطة الهيئات المختصة وهي النائب العام والمحاكم فإن القانون الجنائي يعتبر في الفقه الفرنسي فرعاً من فروع القانون العام بينما تذهب بعض الأنظمة منها القانون الروماني قديماً والقانون الإيطالي حديثاً يفرق بين الجرائم المرتكبة ضد الأفراد ويعتبرها من فروع القانون الخاص ، والجرائم المرتكبة ضد المجتمع مثل الرشوة وسرقة المال العام ويعتبرها من فروع القانون العام .

وعندما تقع جريمة تبدأ إجراءات بواسطة سلطات الضبط القضائي للبحث عن مرتكبيها وتقديمهم للمحاكمة تمهيداً لصدور حكم بالإدانة ، والأصل أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته بحكم قضائي ، ولذلك تحرص القوانين الحديثة على النص على إجراءات متعلقة بالبحث والإتهام ومعاملة المتهمين لحماية الأبرياء من أن توجه اليهم تهمة باطلة

وتسمى هذه الإجراءات بالإجراءات الجنائية التي تشتمل على ضمانات للتأكد من عدم الحكم بإدانة برىء، وهذه الإجراءات متعلقة بالحبس الإحتياطي وتفتيش المتهمين أو منازلهم والإنتقال للمعاينة وسماع الشهود وضرورة سماع دفاع المتهم والنيابة العامة وكيفية صدور الحكم وأساليب الطعن في الحكم .

Public International Law

٥ - القانون الدولي العام :

Droit Inter. Public

ينظم القانون الدولي العلاقات بين الدول بعضها ببعض كما يتضمن القواعد المنظمة للمنظمات الدولية مثل هيئة الأمم المتحدة وفروعها والمنظمات الإقليمية مثل جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية وأوروبا الاثنى عشرة دولة .

وتوجد نظريتان مختلفتان في تحديد أساس القوة الملزمة للقانون الدولي العام .

**النظرية الأولى :** - وهي النظرية الغالبة في الفقه ترى أن القانون الدولي العام لا يكون ملزماً لأي دولة إلا إذا اعترفت به هذه الدولة بمقتضى دستورها ، وهذه النظرية لاتعترف بسلطة حقيقية إلا سلطة الدولة ، وعلى ذلك فلا يوجد قانون إلا القانون الذي تصدره هذه السلطة . أى أن أى معاهدة دولية تبرمها الدولة لا تكون لها قوة قانونية إلا إذا تم التصديق عليها وإصدارها بواسطة سلطات الدولة الداخلية ، وهذه النظرية ترى أن القانون الدولي العام فرع من فروع القانون العام الداخلى وهو أمر سيزداد إيضاحاً عند شرح مبدأ المشروعية ، وأساس هذه النظرية أنه لاتوجد سلطة دولية قادرة على إلزام الدول المخالفة للقانون الدولي باحترامه واستخدام القوة لفرض النظام في المجتمع الدولي.

**النظرية الثانية :** - ترى أن القانون الدولي العام قانون بالمعنى الصحيح وتسمتد الحكومات سلطاتها الداخلية منه ، وتستمد قواعد القانون الدولي قوتها الملزمة من سمو القانون الدولي على القانون الداخلى . غير أن هذه النظرية مرجوحة حيث لاتوجد جزاءات يمكن للمجتمع الدولي توقيعها على الدول التي تخالف القانون الدولي .



## فروع القانون الخاص

### ١ - القانون المدني :

يعتبر القانون المدني الفرع الأساسي للقانون الخاص ، والقانون المدني هو الشريعة العامة التي تطبق على جميع الحالات التي لا ينظمها القانون بنصوص خاصة .

ويتضمن القانون المدني كل القواعد المتعلقة بالحياة المدنية بالمقابلة للحياة السياسية التي يعالجها القانون العام ، فالقانون المدني يحدد جميع القواعد المتعلقة بالعلاقات الخاصة بين الأفراد أى حقوق الأفراد والتزاماتهم والأشخاص أصحاب الحقوق والإلتزامات ، ووسائل إكتساب ونقل وفقد الحقوق والالتزامات ، والجزاءات المطبقة فى نطاق علاقات القانون الخاص ، وأبرز موضوعات القانون المدني هي : -

١ - الأشخاص : ويفرق القانون تفرقة أساسية بين الشخصية الطبيعية والشخصية المعنوية ، كما أن الأشخاص وأهليتهم وقدرتهم على إكتساب الحقوق والالتزامات تعتبر نقطة البداية فى نظرية الالتزامات .

٢ - القواعد المتعلقة بالأحوال الشخصية : مثل الزواج والطلاق والنسب .... الخ .

٣ - القواعد المتعلقة بالالتزامات : ومصادر الإلتزام هى العقد والعمل غير المشروع والإثراء بلاسبب .

٤ - القواعد المتعلقة بالحقوق الشخصية والحقوق العينية :- والحق الشخصى هو حق الشخص الدائن يطالب فيه شخصاً آخر المدين بأداء التزام . أما الحق العينى فيعطى لشخص سلطة مباشرة وفورية على شئء والحقوق العينية تنقسم إلى حقوق عينية أصلية وأهمها حق الملكية الذى يتكون من حق استعمال الشئء واستغلاله والتصرف فيه وحقوق عينية تبعية لضمان حق الدائن ومثالها الرهن العقارى والرهن الحيازى والامتياز .

وقد استقلت عن القانون المدني فروع عديدة أهمها القانون التجارى ، والقانون البحرى

والقانون الجوى ، وقانون العمل ، ونعتبر ظاهرة استقلال بعض فروع القانون الخاص عن القانون المدني ظاهرة مستمرة .

#### - القانون التجارى :- ،

تتغير النظرة إلى القانون التجارى بتغير الزمان والمكان ، فهو إما أن ينظر إليه نظرة شخصية فيكون هو المطبق على الأشخاص الذين يتمتعون بصفة التجار ، وإما أن ينظر إليه نظرة موضوعية فيكون هو القانون المطبق على العمليات التجارية .

يوجد بداخل القانون التجارى عدة فروع تدرس مستقلة وهى :-

- القانون البحرى

- القانون الجوى .

- قانون التأمين .

- قانون الملكية الصناعية .

- قانون البنوك .

#### ٢- قانون المرافعات المدنية والتجارية :-

وهو القانون الذى ينظم إجراءات التقاضى أمام المحاكم المدنية والتجارية كما ينظم ترتيب المحاكم واختصاصاتها وطرق الطعن فى الأحكام .

#### - القانون الدولى الخاص :-

ينظم القانون الدولى الخاص علاقات الأفراد أو أشخاص القانون الخاص الاعتبارية التى تتضمن عنصراً أجنبياً .

مثال ذلك :-

- زواج رجل مصرى بإمرأة فرنسية .

- العلاقة بين قائد سيارة وبين مصاب في حادث سيارة سببه فرنسى على إقليم دولة  
سويسرا .

إن مثل هذه العلاقات تثير أسئلة متعلقة بتنازع القوانين أى متعلقة بتحديد القانون  
الواجب التطبيق على مركز قانونى دولى بين الأفراد .

وتعتبر الصفة الدولية للقانون الدولي الخاص محل خلاف بين الفقهاء وسبب ذلك أن  
مصادر وجزئات القواعد المطبقة هي مصادر وجزئات وطنية داخلية وذلك فيما عدا بعض  
الاستثناءات ، وعلى ذلك يوجد قانون دولي خاص مصرى ، وقانون دولي خاص فرنسى  
.... إلخ . وبعض قواعد القانون الدولي الخاص المصرى مدونة في التقنين المدنى  
المصرى .



## الفصل الثالث

### الإدارة العامة والقانون الإداري

- لا يمكن فصل الإدارة العامة عن القانون الإداري سواء من الناحية النظرية أم من الناحية العملية، وتعريف أى منهما تعريفاً مستقلاً، ذلك أن تعريفها يبدأ من التعريف الذى يعطيه الدستور لهما.

- فالدستور فى أى دولة يميز بين سلطات ثلاث :- السلطة التشريعية ، والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتحصر المسائير الديمقراطية على الفصل بين هذه السلطات الثلاث فصلاً وظيفياً ، وتولى السلطة التشريعية مهمة إصدار القوانين بمعناها الضيق أى التشريعات ، بينما تقوم السلطة التنفيذية بإصدار قرارات متنوعة فى طبيعتها ومتدرجة فى قيمتها القانونية .

- وإذا كان الدستور يحتل المرتبة الأعلى فى سلم تدرج القواعد القانونية ، يليه القوانين أى التشريعات الصادرة عن البرلمان أو السلطة التشريعية ، فإن أعمال الإدارة تنبئ فى مرتبة أدنى من سلم التدرج .

- وتتكون السلطة التنفيذية من رئيس السلطة التنفيذية وهو رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والسلطات الحكومية والإدارية المنصوص عليها فى الدستور والقوانين ، وهذه السلطة التنفيذية تقوم بمهام الحكم وفقاً لنصوص الدستور، كما تتولى تنفيذ القوانين ، وإدارة الدولة.

- أما اصطلاح الإدارة فيُقصد به أحد معنيين : المعنى الوظيفي .

Le sens organique أو المعنى العضوي Le sens fonctionnel

والمعنى الوظيفي يشير إلى نشاط وهو المعنى المقصود عندما نقول إن المجلس المحلى أو المحافظ مكلف بإدارة الوحدة المحلية، والمعنى العضوي يُقصد به مجموع

الموظفين ، والعاملين ، والهيكل الإدارى الذين يقومون بإدارة نشاط معين وهذا هو المعنى المقصود عندما نقول إن الإدارة التعليمية تقوم بتنظيم عملية التعليم وعندما نقول هذه هي وجهة نظر الإدارة المالية .

ويمكن التمييز بين المعنيين من سياق الكلام . وينتقل الحديث بين معنى إلى آخر بسهولة فى الحديث والكتابة ، بل ، وفى التشريعات ، والقرارات .

- ومن المسلم به فى الفقه الفرنسى أن الإدارة ليست المهمة الوحيدة التى تقوم بها السلطة التنفيذية ، بينما تعتبر الإدارة مهمة السلطة التنفيذية دون غيرها من السلطات .  
L'admonistration n'est pas la seule tache de l'ex'e'cutif, mais  
l'administration est exclusivement la tache de l'ex'e'cutif.

- ذلك أن السلطة التنفيذية أى الحكومة بالمعنى الضيق لا تقتصر مهامها على الإدارة وإنما تقوم إلى جانب تنفيذ القوانين وهى مهمة إدارية بمهام أخرى حددها الدستور وهى تنظيم العلاقات مع السلطة التشريعية ، وقيادة العلاقات الخارجية مع الدول الأجنبية والمنظمات الدولية ورسم السياسة العامة للدولة .

- وعكس فإن الإدارة تتولاها السلطة التنفيذية دون غيرها من السلطات ، فإى عمل لا يمكن وصفه بأنه عمل إدارى إلا إذا كان صادراً عن السلطة التنفيذية، فالأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية أو السلطة القضائية وإن تعلقت بالمرافق العامة أو الضبط الإدارى لا توصف بأنها أعمال إدارية وإن تعلقت بالمرافق العامة أو الضبط الإدارى لا توصف بأنها أعمال إدارية وإنما تحتفظ بصفة مصدرها أى تعتبر أعمالاً تشريعية إن كانت صادرة عن السلطة التشريعية، وأعمالاً قضائية إن كانت صادرة عن السلطة القضائية، وسنزيد هذا الأمر وضوحاً فى مواضع أخرى خاصة عند التفريق بين الضبط الإدارى والضبط القضائى .

## مضمون تنفيذ القانون :-

### Le contenu de la notion d'execution des lois.

- تقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون ، وهي تتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد العاديون ، ولاحتى السلطات الأخرى وهذه الامتيازات تتمثل فى أنها تتولى قيادة القوات المسلحة ويمكنها توجيهها الوجهة التى تريدها ، كما أنها تملك أجهزة ووسائل تمكنها من قهر الخارجين على القانون من ذلك جهاز الشرطة وامتياز المبادرة وإمتياز التنفيذ المباشر .

- ويعطى اصطلاح تنفيذ القوانين الذى تتولاه السلطة التنفيذية مجموعة من المهام المتنوعة ، وهذه المهام هى :-

#### ١ - نشر القوانين وتذكير المواطنين بها :-

- يعتبر نشر القوانين وسيلة لتنفيذها ذلك أن موافقة السلطة التشريعية على القانون لا تكفى لنفاذها وإنما يتعين إصدار القانون من السلطة التنفيذية أى رئيس الدولة ثم نشر القانون فى الجريدة الرسمية إذ بغير هذا الإصدار والنشر لا يمكن الاحتجاج على المواطنين بالقانون أو إلزامهم باحترامه . بينما يؤدى النشر فى الجريدة الرسمية إلى افتراض علم الناس به حتى لو لم يقرأوه ويُعبر عن هذا بعبارة شهيرة " لا يُعذر أحد لجهله بالقانون " ،

#### ٢ - استعمال القوة لضمان تنفيذ القانون :-

- فى بعض الحالات يستلزم تنفيذ القانون استعمال القوة ، واستعمال القوة ، كما سبق أن أشرنا ، امتياز محجوز للسلطة التنفيذية لا تتمتع أى من السلطات الأخرى التشريعية أو القضائية، كما أنه فى الدول المتحضرة لا يجوز للأفراد العاديين استخدام القوة وتكوين ميليشيات بدعوى اقتضاء حقوقهم أو الاقتصاص والثار من الآخرين .

الدولة تحثكر توقيع العقوبة واستخدام القوة. والسلطة التنفيذية من بين السلطات الثلاث  
التي صاحبة امتياز استخدام القوة لضمان تنفيذ القانون. وبمبدأ عام لا يجوز استخدام  
سلطة التنفيذية للقوة إلا تنفيذاً لحكم قضائي ولكن في بعض الحالات يكون للسلطة  
لتنفيذية امتياز التنفيذ المباشر دون حكم قضائي.

٢ - لا يقتصر تنفيذ القوانين على نشرها واستخدام القوة لضمان تنفيذها وإنما يشمل  
فضلاً عن ذلك مهام كثيرة يحددها المشرع عادة في كل قانون.

فمثلاً إذا كنا بصدد قانون المرور ينص القانون في نهايته على أن تصدر السلطة  
التنفيذية اللائحة المنظمة للمرور وتتضمن على تفاصيل متعلقة بعملية تنظيم  
المرور، وإذا كنا بصدد قانون البنوك ينص القانون على التزام السلطة بإصدار  
لائحة تنظيم نشاط البنوك، وهذه اللائحة قد تقتصر على نصوص منفذة للقانون  
وقد تتضمن فضلاً عن ذلك نصوصاً مكملة للقانون .

٤ - إن تنفيذ القانون بالمعنى الواسع يشمل : الحفاظ على النظام العام وضمان  
حسن سير المرافق العامة.

- لا يوقف تنفيذ القوانين عند مجرد تنفيذ ماورد بالقوانين بدءاً من إصدارها، ونشرها  
بإصدار اللوائح المنفذة أو المكملة للقانون غير أننا إذا وقفنا عند هذا المعنى لكان  
مقتضى ذلك أن يتحدد دور السلطة التنفيذية في تنفيذ نصوص القانون قانوناً ومادة مادة  
ولكان معنى ذلك أن تنفيذ القوانين يعنى مجموع الأعمال الضرورية لتنفيذ كل قانون.

- غير أن تنفيذ القوانين له معنى أوسع من ذلك بكثير يتضمن مهمة أعم وهي ضمان  
الحد الأدنى من الظروف الضرورية لضمان استمرار الحياة الوطنية أي المحافظة على  
النظام العام واستمرار سير المرافق العامة .

وهذه المهمة مستقلة عن النصوص والأوامر الرسمية الصادرة عن المشرع.



وقد أوضح هذه الفكرة حكمان هامان من أحكام مجلس الدولة هما :-

١ - حكم لابون (مجلس الدولة الفرنسي ٨ أغسطس ١٩١٩)

- فى ١٠ مارس ١٨٩٩ أصدر رئيس الجمهورية الفرنسية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية لائحة سابقة على قانون المرور الفرنسى متعلقة بسير العربات (يقصد طبعاً العربات التى تجرها الأحصنة !!) على الطرق العامة وإذا سُحبت رخصة قيادة السيد La bonne فقد رفع دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسى وأثار عدم مشروعية اللائحة الصادرة من رئيس الجمهورية فى ١٠ مارس ١٨٩٩، مستندا إلى أن القوانين خولت للمحافظين وللمعد كل فى مجاله الإقليم سلطة تنظيم المرور بينما لا يوجد أى نص فى القانون يخول ويدور كرئيس الجمهورية هذه السلطة بالنسبة لجميع أقاليم الدولة، وقد رفض مجلس الدولة حجة السيد La bonne هذه ، وحكم بأن رئيس الجمهورية يملك دون حاجة لتفويض من القوانين بمقتضى سلطاته كرئيس للسلطة التنفيذية تحديد وإتخاذ الإجراءات الضبطية والتى يجب فى جميع الأحوال تطبيقها على مجموع أقليم الدولة.

- والاساس الدستورى لحكم مجلس الدولة فى قضية لابون هو نص المادة ٣ من دستور ١٨٧٥ ( الصادر فى ٢٥ يناير سنة ١٨٧٥ ) والذى يجرى على النحو التالى : -  
يراقب ويضمن رئيس الجمهورية تنفيذ القانون "

- وينتج عن ذلك أن تنفيذ القانون ليس محمداً بتنفيذ كل قانون على حدة ، ولكن تنفيذ القانون يشمل مهمة أكثر عمومية وهى المحافظة على النظام.

وهذه المهمة أعطيت للسلطة التنفيذية بنص الدستور مرة واحدة لئى تكون أساساً فيما بعد لأى إجراء دون حاجة إلى تفويض فى كل مرة من التشريع (٢) .

---

(1) Arret la bonne (C.E. Aout 1919)

Vedel : Droit Administratif, P.U.F., 1973., p.21-23

(٢) نفس المبدأ الذى أقره مجلس الدولة الفرنسى فى حكم ١٣ مايو سنة ١٩٦٠ مفوضاً رئيس الجمهورية سلطة إتخاذ الإجراءات اللازمة بمقتضى نصوص دستور سنة ١٩٤٦.

حكم هيريس Heyries ( مجلس الدولة الفرنسي ٢٨ يونيو سنة ١٩١٨ ) (٢).

يضمن نص المادة ٤٥ من قانون العاملين المدنيين بالدولة الفرنسي الصادر في ٢٢ أبريل سنة ١٩٠٣ ضماناً أساسية للموظفين فيما يتعلق بإجراءات التأنيب وهذه الضمانة تتمثل في ضرورة إطلاعهم على ملفهم قبل إتخاذ إجراء تأنيبي ضدهم . وفي بداية الحرب العالمية الأولى ١٩١٤ قدرت الحكومة أن احترام هذه الضمانة يمكن أن يعطل إجراءات التأنيب فأصدرت مرسوماً ينص على تعليق العمل بنص المادة ٦٥ المشار إليها حتي نهاية الحرب ولما كان المرسوم قراراً إدارياً أننى مرتبة من القانون الصادر من السلطة التشريعية فقد ثارت بشأنه هذا المرسوم مشكلة عرضت على مجلس الدولة .

- ذلك أن هيريس Heyries تم توقيع جزأء تأنيبي عليه دون تمكنه من الإطلاع على ملف خدمته لمعرفة سبب الجزاء ، فطعن في قرار التأنيب أمام مجلس الدولة الفرنسي طالباً إلغاه لتجاوز السلطة أى مخالفة القانون .

- وأثار حجة أنه لم تكن الإدارة العامة من الإطلاع على الملف فحرم بذلك من الضمانة التي نص عليها المشرع في قانون ١٨٠٥ ، وأن نص المرسوم الصادر سنة ١٩١٤ هو نص مخالف للقانون لأنه ألغى بأداة أدنى وهي القرار الإداري أو المرسوم قاعدة مقررة بقاعدة أعلى وأسمى في سلم تدرج القواعد القانونية ، وهو التشريع الصادر عن البرلمان.

ومع التسليم بالحجة التي أثارها السيد هيريس وهي عدم جواز مخالفة مبدأ تدرج القواعد القانونية حكم مجلس الدولة بمشروعية المرسوم الصادر بتعليق ضمانات إطلاع الموظف على ملفه الواردة في القانون استناداً إلى نظرية الظروف الاستثنائية .

La theorie des circonstances exceptionnelles

- وجاء في حيثيات حكم مجلس الدولة : " حيث أن المادة ٣ من القانون الدستوري

الصادر في ٢٦ فبراير سنة ١٨٧٥ قد وضعت رئيس الجمهورية على رأس الإدارة الفرنسية *a' la tete de l'Adminis tration francaise* وكلفته بتنفيذ القوانين وبهذا وضعت على عاتقه مهمة السهر في جميع الظروف على استمرار سير المرافق العامة وأصبح من واجبه أن يصدر القرارات الضرورية حتى لا تؤدي الحرب إلى شل المرافق العامة .... " .

- وقد أرسى هذا الحكم مبدأ تنفيذ القوانين ليعنى فقط المحافظة على النظام العام ، ولكنه يتضمن فضلاً عن ذلك مسئولية السهر على استمرار سير المرافق العامة ، وإذا كان احترام مبدأ المشروعية وتدرج القواعد القانونية واجباً في الظروف العادية فإنه يمكن في الظروف الاستثنائية تحيته مؤقتاً إلى حين زوال الظروف الإستثنائي مع بقاءه خاضعاً لرقابة مجلس النولة .

- والمبادئ التي استقرت على إثر هذين الحكمين الشهيرين لأبون وهيريس هي

ثلاثة:-

١ - فضلاً عن السلطات الممنوحة للحكومة بنصوص الدستور فإن الدستور إذ يعهد إلى السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون فإن هذا يعنى منحها سلطة واسعة لتنفيذ القوانين .

٢ - إن تنفيذ القانون له معنى أوسع من مجرد تنفيذ كل قانون على حدة ، إذ يجب أن يفهم تنفيذ القانون بمعنى المحافظة على الظروف اللازمة للحياة الوطنية أي:-  
أولاً : الحفاظ على النظام العام ( حكم لأبون ) .  
ثانياً : استمرار سير المرافق العامة ( حكم هيريس ) .

٣ - يمكن في الظروف الاستثنائية ، ومثالها الحروب والفيضانات وكوارث الطبيعة أن يكون معنى تنفيذ القانون الخروج على القواعد الموضوعية للظروف العادية للخروج من الأزمة وإتقاذ الأمة ، وهذه الظروف الإستثنائية تبرر الخروج على مبدأ المشروعية ولكن الضرورة تقدر بقدرها .

- ويجب أن يكون الخروج على الشرعية مؤقتاً وينتهي بزوال الأزمة ، كما أنه يخضع

لرقابة القضاء.



## الفصل الرابع

### القانون الإدارى بالمعنى الواسع والقانون الإدارى بالمعنى الضيق

- إذا نظرنا إلى القانون الإدارى باعتباره مجموعة من القواعد القانونية فإن هناك فكرتين أو معنيين للقانون الإدارى معنى واسع والثانى معنى ضيق .

فى المعنى الواسع يتضمن القانون الإدارى كل القواعد القانونية المطبقة على الإدارة من حيث تنظيمها ، أو من حيث نشاطها أو من حيث علاقاتها بالمتعاملين معها ، وبهذا المعنى يكون القانون الإدارى هو القانون المطبق على الإدارة العامة . كما أنه يكون للقانون الإدارى وجود فى كل الأنظمة القانونية سواء أكانت أنجلوسكسونية أم مستوحاة من النظام الفرنسى، وسواء أكانت ليبرالية أم اشتراكية .

- أما فى المعنى الضيق فيُقصد به قواعد القانون المختلفة والتميزة عن القانون الخاص والتي تطبق على الإدارة . ذلك أن نشاط الإدارة يخضع لمجموعتين من القواعد القانونية قواعد شبيهة بقواعد القانون الخاص المدنى والتجارى وقواعد قانونية لانظير لها فى علاقات الأفراد بعضهم ببعض وتعتبر قواعد خارقة للقانون المدنى والقانون الإدارى بالمعنى الضيق لايشمل إلا هذه المجموعة من القواعد القانونية المستقلة والتي تطبق على الإدارة فقط .

- بعبارة أخرى يمكن تعريف القانون الإدارى تعريفا واسعا Lato sensu إذا أخذنا فى الاعتبار الأشخاص الذين يطبق عليهم ، أى السلطات والهيئات الإدارية ، فيكون القانون الإدارى هو مجموعة القواعد القانونية المطبقة على السلطات الإدارية ، كما يمكن تعريف القانون الإدارى تعريفا ضيقا Stricto sensu إذا أخذنا فى الاعتبار مضمون القواعد القانونية وهنا يقتصر القانون الإدارى على القواعد ذات الطبيعة المتميزة عن قواعد القانون الخاص والتي تنطبق على الإدارة ويتولى تطبيقها وإنشائها وتطويرها القضاء الإدارى أى مجلس الدولة فى الدول التى تأخذ بنظام القضاء المزبور وتجعل من مجلس الدولة جهة القضاء المختصة بالمنازعات الإدارية ومن هذه الدول فرنسا ومصر وبلجيكا وإيطاليا .

## نظام القضاء الموحد :

- تتبنى الدول الأنجلوسكسونية إنجلترا والولايات المتحدة وأغلب الدول العربية نظام القضاء الموحد .

- ويقصد بنظام القضاء الموحد أن المنازعات التي تظهر فيها الإدارة العامة تختص بها المحاكم التي تختص بالمنازعات بين الأفراد العاديين . وأساس الأخذ بهذا النظام أن الدولة رغم تمتعها بالسلطة العامة إلا أنها يجب أن تخضع للقانون شأنها شأن الأفراد العاديين وأن القانون المطبق على الإدارة يجب ألا يختلف عن القانون المطبق على الأفراد ومن ثم فإن المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها تختص بها نفس المحاكم المختصة بالمنازعات بين الأفراد .

- ونظام القضاء الموحد هو إنعكاس للعقلية الإنجليزية العملية البراجماتية التي تعالج كل مشكلة نظراً بكون أن تهتم بالنظريات ، وتركز على الهدف ولا تفتنى بالوسيلة . غير أن وجود مراكز قانونية في مواجهة الإدارة العامة والسلطة العامة لوجود لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض أدى إلى نمو قانون إداري إنجليزي أهم سماته عدم الانسجام بين أجزائه ، كما أن الاعتبارات العملية وضرورة تخصص قضاة في المنازعات الإدارية أفضى إلى إنشاء محاكم إدارية داخل المحاكم العادية حتى تكون أقدر على الحكم في المنازعات التي تكون السلطة العامة طرفاً فيها .

## نظام القضاء المزدوج :

تأخذ بنظام القضاء المزدوج فرنسا مهد هذا النظام وبلجيكا وإيطاليا ومصر . ويقصد بالقضاء المزدوج أن تكون إلى جانب المحاكم العادية المختصة بمنازعات الأفراد محاكم إدارية مختصة بالمنازعات الإدارية . وهذه المحاكم الإدارية يطلق عليها مجلس الدولة .

- ومبررات وجوب مجلس الدولة مبررات عملية ، فالإدارة العامة أو الدولة أو السلطة العامة تمثل المصلحة العامة ، ويتمتع بامتيازات لوجود لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض .

- تلك أن الإدارة تملك سلطة تغيير المراكز القانونية للأفراد بإرادتها المنفردة عن طريق إصدار القرارات الإدارية، وهذه القرارات الإدارية أعمال قانونية لوجود لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض نظراً لتساوى الأفراد وسيادة مبدأ العقد شريعة المتعاقدين الذي لا يبيح لفرد تغيير المراكز القانونية بإرادته، من هنا أن انعقاد الإدارة يختلف عن العقود المدنية لأن الإدارة تملك سلطة تعديل العقد الإداري وفقاً لمتطلبات المرفق العام والمصلحة العامة وهو أمر لا يوجد له في القانون المدني، والمال العام مخصص للمصلحة العامة لا يجوز التصرف فيه أو تملكه بالتقادم والقواعد التي يخضع لها تختلف عن القواعد التي تخضع لها الأموال المملوكة للأفراد.

- ونظراً لاختلاف طبيعة المنازعة الإدارية خاصة عندما تظهر الإدارة بمظهر السلطة العامة تم تخصيص جهة قضاء مستقلة عن القضاء العادي لها.

- ويقوم مجلس الدولة بدور هام في استخلاص القواعد الواجبة التطبيق لأنه لا يوجد تقنين إداري على غرار التقنين المدني والتقنين التجاري، كما أن مجلس الدولة يقوم بدور إنشائي في حالة عدم وجود نص يحكم الحالة المعروضة عليه مستنداً في ذلك إلى المبادئ العامة للقانون.

- وقد أدت هذه الاعتبارات إلى نشأة قانون إداري مستقل في مضمونة عن القانون المدني، يستبعد أحياناً بعض القواعد المسلم بها في القانون المدني مثل استبعاد عقود العمل الجماعية والفوائد التخيرية وإشهار الإفلاس، وينشئ أحياناً قواعد مبتكرة لمواجهة حالات لا يوجد لها في القانون المدني مثل عيوب القرارات الإدارية التي تجعل القرار الإداري حقيقياً بالإلغاء، ومثل الظروف الاستثنائية والصعوبات المالية غير المتوقعة في العقود الإدارية..... إلخ.

- وفضلاً عن اختلاف القانون الإداري من حيث مضمونة عن القانون المدني فإن إجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة تختلف عن إجراءات التقاضي أمام المحاكم العادية

فمثلاً الطعن بإلغاء القرار الإداري يجب أن يتم خلال السنتين يوماً التالية لنشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به . كما أن طعون الموظفين تخضع لمواعيد وإجراءات لا نظير لها في قانون المرافعات المدنية والتجارية، وذلك لضمان استقرار المراكز القانونية واستمرار سير المرافق العامة .



## الفصل الخامس

### مبدأ المشروعية

#### Le principe de legalite

-المشروعية هي تلك الصفة التي تلحق أى تصرف أو عمل يتفق مع القانون ويجب ألا نفهم القانون هنا بمعناه الضيق، أى العمل الصادر عن السلطة التشريعية أو البرلمان، وإنما يجب أن نتخذ القانون بالمعنى الواسع أى الإتفاق مع القواعد القانونية ، أيا كان مصدرها مكتوباً أو غير مكتوب .

- وتعنى المشروعية ، إذا طبقناها على الإدارة ، أن الإدارة يجب أن تتصرف على نحو يتفق مع القانون .

- وقد يتجه تفكيرنا إلى أن مبدأ المشروعية يعنى خضوع الإدارة للقانون بحيث تشمل حركتها ولا تنأى من الأعمال إلا ما يكون مجرد تنفيذ أو تطبيق لقاعدة عامة قائمة ، غير أن هذا الفهم لمبدأ المشروعية لا يتفق مع رأى الفقه الحديث ، ومع مايجرى عليه القضاء ، ذلك أن الإدارة تملك التصرف بإصدار لوائح مستقلة وقائمة بذاتها ، كما أن لها أن تنشئ قواعد جديدة ، وهى تتمتع في كثير من المجالات بسلطة تقديرية ، لا يحدها سوى أن يكون التصرف للصالح العام ، ولذا يتجه الفقه الحديث في ضوء هذا إلى تفسير مبدأ المشروعية بأنه يحتم على الإدارة ألا تنأى عملاً مخالفاً للقانون (١) .

ومن ناحية أخرى ، فإن أهم ما يميز مبدأ المشروعية مطبقاً على الإدارة ، هو أنه لايعنى فقط خضوع الإدارة للقواعد القانونية الخارجية ، وإنما يعنى خضوع الإدارة للقواعد التى أصدرتها هى نفسها ، مثل اللوائح والقرارات الإدارية ، وكذلك للمبادئ التى يقرها القضاء الإدارى الذى ينبع فى البداية من الإدارة ذاتها .

---

(١) الدكتور محمود حافظ : القضاء الإدارى المرجع السابق ص ٢١ وما بعدها .

- والمسألة الثالثة التي تستحق الذكر هي أن تدرج القواعد القانونية نوطيعة شكلية أساساً ، وهو يعكس تدرج السلطات العامة في الدولة ، وعلى ذلك فإن هيئات الدولة المختلفة تجد نفسها خاضعة كل منها لمبدأ مشروعية ذي مضمون مختلف ، حسب المكانة التي تشغلها من تدرج السلطات العامة ، فالمشروعية بالنسبة لرئيس الوزراء تختلف بالنسبة للوزير ، وهذه بنورها تختلف عن المشروعية بالنسبة للمحافظ ... وهكذا

- هذا الاختلاف في المشروعية لا وجود له في علاقات الأفراد العاديين بعضهم ببعض .

وأخيراً ، فإن مبدأ المشروعية يضع على عاتق الإدارة بالإضافة إلى القواعد الخارجية التي تحكم سلوك الإدارة التزاماً أو قاعدة نفسية مؤداها : ضرورة توخي المصلحة العامة في كل تصرف .

#### أولاً : - مصادر مبدأ المشروعية :

- يمكن تصنيف مصادر الشرعية من زوايا عديدة فمن ناحية توجد المصادر المكتوبة والمصادر غير المكتوبة . ويندرج تحت المصادر المكتوبة الدستور والمعاهدات والتشريع والقرارات التنفيذية والعقود ، بينما يندرج تحت المصادر غير المكتوبة العرف والمبادئ القانونية العامة والقضاء (١) .

ومن ناحية أخرى يمكن تصنيف مصادر الشرعية إلى مصادر رسمية ومصادر مفسرة (٢) ، المصادر الرسمية تشمل التشريع والدستور والمصادر المفسرة هي القضاء والفقه والمبادئ القانونية العامة .

---

(١) أنظر الدكتور محمود محفوظ : القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ١٩٧٣ ، ص ٢٤ ومابعدها .

(٢) أنظر الدكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق : ص ١٤ ومابعدها .

المصادر الرسمية تشمل التشريع والعرف .

ومن ناحية ثالثة يمكن تقسيم مصادر القواعد التي تخضع لها الإدارة إلى قواعد تصدرها هيئات أجنبية عن الإدارة كالسلطة التأسيسية أو السلطة التشريعية مثل الدستور والتشريع وقواعد تصدرها الإدارة نفسها وتلتزم باحترامها مثل القرارات التنفيذية واللوائح .

وستتولى دراسة المصادر المتعددة للقواعد التي ينبغي على الإدارة احترامها بالترتيب التالي ، وهو ترتيب روعي فيه قيمة كل مصدر في سلم تدرج القواعد القانونية :

١ - الدستور . La constitution

٢ - المعاهدات . Les traites

٣ - التشريع . La loi

٤ - العرف . LA coutume

٥ - المبادئ القانونية العامة . Les principes generaux du Droit

٦ - القانون القضائي . Les Droit Juridictionnel

٧ - أحكام القضاء . Les decisions de jus tice

٨ - القرارات التنفيذية . Les decisions execoires

## ١ - الدستور

### La Constitution

الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تعلو على كل القواعد القانونية الأخرى ومن ثم فإن الإدارة تخضع له ، باعتبارها إحدى سلطات الدولة المخاطبة للدستور .

وتستمد نصوص الدستور قوتها ومكانتها وسموها La Suprematie de la

### Constitution

من مضمونها وهو ما يعرف بالسمو المادي أو الموضوعي

La suprematiemateriellde la constitu

## السمو الموضوعي والسمو الشكلي للدستور :-

- ويقصد بالسمو الموضوعي للدستور أن كل النشاط القانوني في الدولة يعتمد على الدستور ، ويرجع ذلك إلى أن الدستور هو الذي يوزع الاختصاصات على سلطات الدولة المختلفة ، ومن هنا لا تملك أى سلطة القيام بتصرف مشروع إلا إذا خولها الدستور ذلك .
- يعضد السمو الموضوعي أو المادى للدستور السمو الشكلي ، الذى يتلخص فى إتباع إجراءات خاصة فى وضع الدستور وتعديل نصوصه ، ومن هنا برزت التفرقة المعروفة بين الدساتير الجامدة والدساتير المرنة ، وتقصد بالدستور الجامد ذلك الدستور الذى يتمتع بنوع من الثبات الذى يرجع إلى ضرورة مراعاة شروط وإجراءات معينة ، بحيث لا يمكن تعديله بمجرد إتباع الإجراءات اللازمة لتعديل القوانين العادية .

## ٢ - المعاهدات

### Les Traites

- المبدأ العام هو أن المعاهدات الدولية تلزم الإدارة بشرط أن تصدر أو يتم التصديق عليها ثم تنشر وفقاً للقواعد القانونية الملزمة فى هذا الشأن (١) .
- والقاعدة التى أوردتها دستور سنة ١٩٧٨ هي أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان . واستثناء ذات الأهمية الخاصة وقد حددها الدستور بأنها معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة ، وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة ، أو التى تتعلق بحقوق السيادة ،

---

(١) راجع أحكام محكمة القضاء الإدارى :

- ٢٦ - ٥ - ١٩٤٩ .

- ١٤ - ٧ - ١٩٥٩ .

- ١١ - ٥ - ١٩٥٩ .

- الإتفاقية المعقودة بين الحكومتين المصرية والأمريكية بشأن المساعدات الفنية سنة ١٩٥٦  
صورتها بقانون يجعل أحكامها واجبة الإتباع وتمتد إلى الأفراد داخل الدولة ( ١١ - ٥ -  
١٩٥٩).

أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة (١) .

- أما عن القيمة القانونية للمعاهدات فهي بحسب نص الدستور المصرى لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها . أما الدستور الفرنسى فيعطى للمعاهدات قوة أعلى من قوة القوانين وإن كانت أدنى من قوة الدستور بشرط أن يطبق الآخر الإتفاق أو المعاهدة .

- هذه المبادئ العامة تصطبغ بعقبات من الناحية العملية تجعل سلطة القاضى فى وضع هذه المبادئ موضع التطبيق للفاية .

### ٣ - القانون

#### La Loi

القانون هو التشريع الصادر عن السلطة التشريعية سواء أكانت هذه السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد أم من مجلسين مجلس نواب ومجلس شيوخ . ويعهد

---

(١) مادة ١٥١ من دستور سنة ١٩٧١ .

هذا النص شبيه بنصوص الدستور الفرنسى ١٩٥٨ المتعلقة بالمعاهدات والإتفاقات الدولية .

مادة ٥٢ : يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات ويصدق عليها . ويطلع على جميع المفاوضات التى تجرى لعقد إتفاق دولى لا يخفض للتصديق .

مادة ٥٣ : معاهدات الصلح والتجارة ، والمعاهدات والإتفاقات الخاصة بالتنظيم الدولى للمعاهدات التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو التى يكون فيها تعديل للنصوص ذات الطبيعة التشريعية ، وتلك الخاصة بحالة الأشخاص ، والمعاهدات التى تقضى بالنزول عن أرض أو إبدال أخرى بها أو ضمها لايجوز التصديق أو الموافقة عليها إلا بموجب قانون

وهذه المعاهدات لاتكون نهائية إلا بعد التصديق والموافقة عليها - كل تنازل أو بدل أو ضم لأرض لا يكون صحيحاً ما لم يقره السكان ذوى الشأن .

الدستور عادة للسلطة التشريعية التي تكون مكونة بالانتخاب بمهمة التشريع لضمان أن يكون التشريع معبراً عن المصلحة العامة بعد مناقشات تدور حول مضمون القانون ثم يتم التصويت على نصوه القانون نصاً نصاً .

ويحتل القانون الصادر عن السلطة التشريعية بعد إصداره ونشره مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية .

#### ١ - العرف

- يعتبر العرف بنص القانون المدني مصدراً من مصادر القانون يأتي في المرتبة التالية للتشريع ، والعرف يتضمن عنصرين ، عنصراً مادياً ، وعنصراً نفسياً . يعنى العنصر المادى الاطراد على قواعد معينة أى أن يكون أفراد طائفة معينة أو إقليم معين ملتزمين بقاعدة أو قواعد فترة زمنية طويلة نسبياً . أما العنصر النفسى فمؤداه أن يكون لدى أفراد الطائفة أو الإقليم شعور بأن هذه القاعدة أو القواعد ملزمة وأن جزاء سيوقع على من يخالفها (١) .

- والعرف الإدارى تعبير اصطلاح على إطلاقه على الأوضاع التى درجت الجهات الإدارية على إتباعها فى مزاولة نشاط معين لها ، وينشأ العرف من استمرار الإدارة على الالتزام بهذه الأوضاع والسير على سنتها فى مباشرة هذا النشاط ، بحيث تصبح هذه الأوضاع بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع . ويشترط لاعتبار العرف ملزماً للإدارة أن يتوفر شرطان :-

-الشرط الأول : أن يكون العرف عاماً وأن تطبيقه الإدارة بصفة دائمة وبصورة منتظمة فإذا أغفل هذا الشرط فلا يرتفع العمل الذى جرت على مقتضاه الإدارة إلى مستوى العرف الملزم للإدارة ، وعلى ذلك فإن التسامح العارض الذى يصدر من الإدارة فى حالة معينة لا يكفى للقول بنشوء قاعدة عرفية .

---

(1) Aleis Weil et Francois, Tere Droit Civil, Dalloz 1979. p.197.

**الشرط الثاني :** ألا يكون العرف قد نشأ مخالفاً لنص قائم .

## ٥ - المبادئ القانونية العامة

### Les Principes generaux du droit

- يستند مجلس الدولة الفرنسي وكذا مجلس الدولة المصري في بعض أحكامه على قواعد لا تنتج مباشرة من القواعد المكتوبة أى من الدستور أو القانون أو اللائحة ، هذه القواعد رغم عدم النص عليها هي مبادئ قانونية عامة ، وقد كثر الاعتماد على هذه المبادئ القانونية العامة في الأحكام الحديثة ، فما هي هذه المبادئ وما هو مدى قوتها الإلزامية أو مكانتها في سلم تدرج القواعد القانونية ؟

- أما عن ماهية المبادئ القانونية العامة ، فإذا كان من الصعب إعداد قائمة مفصلة تحوى جميع المبادئ القانونية العامة نظراً لتطور هذه المبادئ واتساع نطاقها ، فإن من المفيد أن نتعرف على أهم هذه المبادئ من خلال القائمة الآتية :

١ - الحريات العامة والحقوق الفردية : مثل الحرية الفردية وحرية العقيدة وحرية الفكر وحرية التجارة والصناعة .

٢ - المساواة : مبدأ المساواة له جوانب قانونية متعددة فهناك المساواة أمام القانون والمساواة أمام الأعباء العامة ، والمساواة في المسابقات والامتحانات .

٣ - مبدأ كفالة حقوق الدفاع للمتهم : ويعنى هذا المبدأ أنه قبل توقيع عقاب على شخص يتعين إعلانه وتمكينه من الدفاع عن نفسه فإذا لم يرد نص في القانون يوفر للمتهم ضمانات يتعين قبل إصدار حكم على سلوك الشخص تمكينه من الدفاع عن نفسه وإلا كان مثل هذا الحكم مشوباً بعيب يوجب إلغاؤه .

٤ - مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية :

٥ - مبدأ عدم جواز تصرف الإدارة في أموالها دون مقابل : أى عدم جواز التبرع

من أموال الإدارة ، حكم ١٩ مارس سنة ١٩٧١ (١) .

- والآن ماهى القوة القانونية للمبادئ القانونية ؟

- كان الفقه والقضاء فى فرنسا مستقرين قبل صدور دستور سنة ١٩٥٨ على أن القوة القانونية للمبادئ العامة للقانون مساوية لقوة التشريع وتنزل نفس منزلته فى سلم تدرج القواعد القانونية ، ولم يشك الفقه أو القضاء فى قدرة المشرع على تعديل المبادئ القانونية لأنه يملك هذه السلطة حيال التشريع الصادر منه . غير أن القضاء الإدارى الفرنسى ذهب بعد صدور دستور سنة ١٩٥٨ لإعتراف للمبادئ القانونية العامة بقيمة أعلى من قيمة القانون .

ويذهب فريق من الفقه المصرى إلى أن المبادئ العامة للقانون لا تستطيع مخالفة القواعد القانونية المكتوبة ، بينما تملك القوانين العادية الخروج عليها .

#### ٦ - القانون القضائى

### Le Droit Jurisprudenciel

- إن الحكم فى أى دعوى معروضة على القضاء يتمتع بحجية ، سواء كانت هذه الحجية مقصورة على أطراف النزاع أو حجية مطلقة . ويعتبر الحكم هو الحقيقة القانونية التى يتعين على جميع سلطات الدولة بما فى ذلك السلطات الإدارية إحترامها وعدم الخروج عليها وهو ما ستعرض له فى المبحث السابع .

إلا أن قوة القانون القضائى تختلف عن حجية الأمر المحكوم فيه اختلافاً بيناً . فحجية الأمر المحكوم فيه تقتصر على النزاع ، ولا تمتد إلى مآداه .

أما قوة القانون القضائى فهى مستمدة من تأكيد القضاء وتكراره لقاعدة معينة فى أحكام متتالية . هذا التأكيد والتكرار يجعل احتمال تطبيق نفس القاعدة فى القضايا المماثلة احتمالاً كبيراً .

(1) C.E. 19 Mars 1971, Margui, A.J. 1971,303..



## ٧ - أحكام القضاء

### Les decisions de Justice

سبق أن أوضحنا الفرق بين قوة القضاء أو حجية القضاء وحجية الشيء المحكوم فيه أو حجية الحكم القضائي . والمشكلة التي نشور هنا هي مدى قوة الحكم الصادر من القضاء ومدى التزام الإدارة به .

والمبدأ المستقر هنا هو أن الحكم القضائي النهائي سواء أكان نهائياً لأنه غير قابل للطعن فيه أم لأن طرق الطعن فيه قد استنفذت يحوز حجية الشيء المحكوم فيه .

L'autorite de la chose jugée.

ولحجية الشيء المحكوم فيه معنيان معنى شكلي وآخر موضوعي أو مادي . أما المعنى الشكلي فهو الحقيقة القانونية التي يتمتع بها الحكم القضائي . أما عن المعنى المادي لحجة الشيء المحكوم فيه فيتعلق بتنفيذ الأحكام . ذلك أن الأحكام واجبة التنفيذ فإذا لم تنفذ تلقائياً فإنها تنفذ قهراً ويقع على عاتق السلطات العامة أن تتدخل باستعمال القوة عند الاقتضاء لصالح الشخص الذي حصل على حكم قضائي لصالحه

## ٨ - القرارات التنفيذية

### Les decisions executoires

- تعتبر القرارات التنفيذية من عمل الإدارة بمفردها (١) . ويترتب على ذلك عدم إمكان الاعتراف لها بقوة أو قيمة أو حجية مطلقة .

إن حجية الأمر المقرر L'autoite de chose decidee أو حجية القرارات الإدارية مؤقتة ، بمعنى أنه يمكن تعديل القرار المتخذ كما يمكن سحبه أو إلغاؤه ويمكن حل المشاكل التي نشور بصدد حجية الأمر المقرر بالتوفيق بين مبادئ ثلاثة :

---

(١) L'Oeuvre exclusive de l'Aministration

مبدأ احترام الحقوق المكتسبة ، ومبدأ التدرج الشكلى للأعمال ومبدأ سمو الأعمال اللائحية .

١ - مبدأ احترام الحق المكتسب : تترتب على القرارات التنفيذية حقوق للأفراد ، وتخضع نظرية إلغاء القرار بالأسلوب الإدارى ، وكذلك سحب القرار الإدارى ، لقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة إلا إذا ورد نص فى القوانين أو اللوائح .

ويتربط على ذلك إذا صدر قرار من سلطة ينشئ حقوقاً للأفراد ، فإنه لا يمكن سحب هذه الحقوق بقرار صادر من سلطة أخرى حتى لو كانت أعلى من السلطة مصدرة القرار ، فالمبدأ المستقر هو أن الرئيس الإدارى لا يمكنه سحب أو إلغاء قرار صادر من أحد معاونيه ، مادام قد ترتب على هذا القرار حق مكتسب ،

وبالمثل فإن القرار اللائحي ، رغم سموه على القرار غير اللائحي ، فإنه لا يمكن أن يمس حقاً مكتسباً نشأ عن قرار غير لائحي .

٢ - مبدأ التدرج الشكلى بين الأعمال الإدارية : إذا افترضنا أن مشكلة الحق المكتسب ليست محل بحث أو أن التدرج الشكلى للأعمال هو الذى يحدد شروط وكيفية احترام القرارات الإدارية المفروضة . فالسلطة الأعلى لا تلتزم بقرارات السلطة الأدنى ، وهذه النقطة تحتاج إلى بعض التفصيل .

فإذا كانت علاقة التبعية بين الرئيس والمرفوس بسيطة فإن من حق الرئيس بل من واجبه أحياناً أن يعدل ويلغى القرارات التى أتخذها المرفوس ، خاصة إذا طعن فى هذه القرارات أمام الرئيس طعناً إدارياً ، إذ لا يستطيع الرئيس فى هذه الحالة أن يختفى وراء حرية مرفوسيه فى إتخاذ القرارات و هذا المبدأ لا يسرى إذا كان النص القانونى قد منح سلطة إتخاذ قرارات نهائية لهيئة جماعية كمجلس إدارة هيئة أو مجلس كلية أو مجلس جامعة . إذ يستثنى هذا المجلس فى هذه الحالة من التبعية الرئاسية .

غير أن السلطة الرئاسية إذا كانت تملك التعديل أو الإلغاء ، فإنها لا تملك الحل الكلى

محل السلطة الأدنى لاتخاذ قرارات تدخل بمقتضى نص القانون أو اللائحة في اختصاص السلطات الأدنى .

أما إذا كانت العلاقة بين السلطات هي علاقة قائمة على منح اختصاص عام لسلطة أخرى كما هو الحال بالنسبة لاختصاص المحافظ الذي يشمل منطقة جغرافية أعم وأشمل من تلك التي يشملها اختصاص رئيس مجلس المدينة أو القرية ، وفي هذه الحالة لا تستطيع السلطة الأدنى الخروج على القرارات الصادرة من سلطة أعلى ، كل ماتملكه السلطة الأدنى في هذه الحالة هو إضافة الشروط التي تستلزمها الظروف المحلية .

وأما إذا كانت العلاقة علاقة وصاية كما هو الحال بالنسبة للمجالس المحلية التي لاتخضع للسلطة الرئاسية للمحافظ أو الوزير . هنا لايمكن للسلطة صاحبة الوصاية أن تلغي عملاً صادراً من السلطة اللامركزية ، أو تحل محلها في إتخاذ قرار إلا في الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون. وهنا يكمن خلاف كبير بين السلطة الرئاسية والسلطة الوصائية إذ في الحالة الأولى يجوز إلغاء أو تعديل القرار الصادر من السلطة الأدنى بلا قيد اللهم إلا شرط احترام الحق المكتسب .

### ٣ - مبدأ سمو الأعمال اللائحية على الأعمال غير اللائحية :

- ان آخر مبدأ يجب أخذه في الإعتبار عند تحديد مدى التزام الإدارة بالقرارات التنفيذية هو مبدأ ضرورة احترام اللائحة من جانب من ينفذها حتى ولو كان التنفيذ موكولا إلى نفس الشخص الذي أصدر اللائحة .

فلو أصدر وزير لائحة فإن عليه بصدد إصدار القرارات الفردية المنفذة لهذه اللائحة أن يحترم اللائحة . وهذا لاينفي حق السلطة التي أصدرت اللائحة في تعديل اللائحة أو إلغائها ، ولكنه فقط يحرم عليها أن تخرق اللائحة بقرارات فردية ، بل إن من واجب السلطة التي أصدرت اللائحة أن تعمل على تطبيقها وضمناً نفاذها (١) .

٤ - ملحوظة : إن المبادئ الثلاثة التي سبق لنا دراستها يجب أن تستعمل بالنظام الذي أوردناها به ومعنى ذلك أن يكتفى مبدأ احترام الحق المكتسب في المقدمة وبحجب بذلك المبدأ بين الآخرين . ثم يأتي مبدأ التدرج الشكلي للأعمال الإدارية وبحجب بذلك مبدأ السمو المادي لللائحة على القرار التنفيذي الفردي ، ونخلص من ذلك أن هذا المبدأ الأخير ، أي مبدأ سمو اللائحة على القرار التنفيذي الفردي ، لا يطبق إلا إذا كنا بصدد لائحة وقرار تنفيذي صادرين من جهة واحدة (١) .

### ثانيا : نطاق مبدأ المشروع

#### النظريات الموازنة لمبدأ المشروع

- أن القواعد القانونية المكتوبة لاتواجه جميع الحالات التي تعرض للإدارة من الناحية العملية ، كما أنها لاتواجه جميع الظروف فالقانون يترك أحيانا للإدارة حرية الاختيار والتصرف أي يخلها سلطة تقديرية ، ومن ناحية أخرى يواجه القانون الظروف العابية بنصوص تناسبها ولكن قد تطرأ ظروف استثنائية يتعين مواجهتها بما يناسبها ولمواجهة الظروف الاستثنائية التي قد تطرأ على مستوى الدولة أو على مستوى أضيق نطاقاً صيغت نظرية مؤسسة على مبدأ الضرورة هي نظرية الظروف الإستثنائية من تلك قوانين حالة الضوارئ وحالة الأزمة وحالة الاستعجال . وفضلا عن السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية هناك طائفة من الأعمال تمس مصالح الدولة وأمنها الداخلي والخارجي . تتمتع بنوع من الحصانة ضد الرقابة القضائية ، سواء رقابة الإلغاء أو رقابة التعويض ، هذه الأعمال هي تلك المعروفة بأعمال السيادة .

وسندرس هذه النقاط على التوالي :-

١ - السلطة التقديرية .

٢ - الظروف الاستثنائية .

٣ - أعمال السيادة .

## ١ - السلطة التقديرية

### LE POUVOIR DISCRETIONAIRE

#### السلطة التقديرية والسلطة المقيدة :

- عندما تتخذ الإدارة عملاً فهي ، من الناحية النظرية البحتة أو من الناحية المثالية تجد نفسها أمام أحد وضعين : السلطة المقيدة أو السلطة التقديرية .

وتكون الإدارة ذات سلطة مقيدة إذا كانت القوانين واللوائح قد ألزمت الإدارة بالتصرف على نحو معين ، دون أن تترك لها حرية الاختيار .

ومثال ذلك أن ينظم القانون شروط منح رخصة ، أو القبول بكلية من كليات الجامعة أو ترقية الموظفين بالأكاديمية ، في كل هذه الحالات إذا استوفى صاحب الشأن الشروط المطلوبة ، يتعين على الإدارة أن تصدر القرار لصالحه دون أن يكون في إمكانها اختيار أي سبيل آخر (١) .

---

(1) C.E. 13 Juillet 1963, épouse Meyer, D. 1964, Conseil

Constitutionnel 16 Juillet 1971, A.J. 1971, 537, Note Rivero

- حكم ٢ - ٥ - ١٩٥٤ محكمة القضاء الإداري .

- حكم ٥ - ٣ - ١٩٥٨ محكمة القضاء الإداري ' إذا كانت السلطة التقديرية تقوم في جوهرها على الإطلاق ، إلا أن القضاء الإداري في فرنسا ، رغبة منه في التوفيق بين المحافظة على الحريات العامة ومقتضيات حسن الإدارة استقر على أنه يتعين على الإدارة وهي تمارس اختصاصها التقديرى ، أن تضع نفسها في أفضل الظروف لإجراء هذا التقدير ، وأن تجريه بروح موضوعية بعيداً عن البواعث الشخصية . ويشترط أن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لإجراء هذا التقدير ، وبالتالي تكون رقابة القضاء الإداري منصرفة إلى الكيفية التي تم بها التقدير لا إلى التقدير في ذاته ' .

- حكم ٢٦ - ٤ - ١٩٤٩ .

- حكم ٢٧ - ٢ - ١٩٥٢ .

راجع مجموعة المبادئ القانونية التي قررها القضاء الإداري في ١٥ عاماً .

وتكون الإدارة صاحبة سلطة تقديرية إذا ترك القانون أو اللوائح للإدارة حرية التصرف في عدة اتجاهات . ومثال ذلك الترقية بالأختيار في الوظيفة العامة ، أو منح الأوسمة ، أو توقيع الجزاءات التأديبية . ولا يصح أن نستنتج من ذلك أن السلطة التقديرية تعنى منح الإدارة فرصة للتحكم . إذ في جميع الحالات السابقة يتعين على الإدارة أن ترقى أو تمنح الوسام أو توقع العقوبة على من يستحقها ، وتكون الإدارة هي الحكم في تقدير الاستحقاق .

## ٢ - الظروف الإستثنائية

### Les circonstances exceptionnelles

- إن القوانين واللوائح الموضوعية لمواجهة الظروف العادية لا يمكن أن تطبق في الأحوال والظروف الاستثنائية ، ولذا فإن من المسلمات أن الظروف الاستثنائية يجب أن تواجه بما يناسبها من إجراءات .

### ماهية الظروف الإستثنائية :

من الصعب العثور على صيغة توصل وتجمع كل الظروف الاستثنائية وذلك نظراً لتعدد الحالات التي ينطبق عليها وصف ظروف استثنائية واختلافها الواحدة عن الأخرى أختلافاً بيناً ، ولعل الأسلوب الأمثل في التعرف على الظروف الاستثنائية هو بتعداد الشروط التي يتعين توافرها حتى يمكن أن يقال إننا أمام ظرف استثنائي .

(أ) يجب أن يكون هناك وضع غير عادي خارق لسير الأمور من ذلك انتشار وباء أو حدوث سيل أو فيضان أو غزو عسكري أو زلزال إلى غير ذلك من الظروف التي لا يمكن حصرها مقدماً .

(ب) يجب أن يترتب على هذا الوضع غير العادي ان يستحيل على الإدارة مواجهته باتباع قواعد المشروعية الموضوعة للظروف العادية .

(ج) يجب أن تحصر الضرورة وتقدر بقدرها فلا تمارس الإدارة السلطات الإستثنائية إلا بالقدر وفي الحدود التي تطلبها المصلحة العامة .

### ٣ - أعمال السيادة

#### Les actes de Gouvernement

- إن نظرية أعمال السيادة التي كان يعتبرها الفقه استثناء حقيقياً على مبدأ المشروعية ويأسف لعدم إمكان التخلي عنها ، قد مرت بمراحل مختلفة .

- ففي البداية كانت أعمال السيادة وسيلة لإبعاد بعض أعمال الإدارة عن الرقابة القضائية كلية ، ثم تقلص دورها وأثرها بحيث أصبح قاصراً على قائمة معروفة بقائمة أعمال السيادة ، وفي مرحلة تالية اختفت هذه القائمة بحيث يمكن إن يقال أن أعمال السيادة لم يعد لها وجود ، وفي وقتنا الحاضر يذهب الفقه إلى أن ما تبقى من فكرة أعمال السيادة يسمح بالقول بأنه يمكن الاستغناء عنها بالمبادئ العامة .

وأهم أعمال السيادة الآن القرارات المتخذة في مجال العلاقات الدولية ، والقرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية في علاقتها بالسلطة التشريعية مثل قرار دعوة البرلمان للانعقاد وقرار فض دورة البرلمان .





## الكتاب الثاني



## النشاط الادارى

### L'activité administrative

تقوم لإدارة فى الدولة الحديثة بأنشطة متعددة وهذه الأنشطة تختلف من حيث نوعها وتتدرج من حيث مدى تدخلها فى الحياة الاقتصادية : فقد يقف تدخل الإدارة فى نشاط الأفراد عند حد تنظيم هذا النشاط ، وأحيانا تذهب الى حد أبعد قليلا عندما توجه النشاط الاقتصادى وجهة معينة عن طريق تشجيع ومساعدة من يقوم بنشاط اقتصادى معين ، وأحيانا تقوم بمراقبة للنشاط الفردى عن طريق إخضاعه للأذن السابق أو لمجرد إخطار الإدارة بالنشاط ، وأخيرا فإن الإدارة قد تمسك بالأمور بين يديها وتقوم بنفسها بممارسة النشاط وهنا نكون أمام صورة المرفق العام .

من هذه اللوحة التى تتضمن صور أنشطة الإدارة يمكننا بسهولة أن نميز بين ثلاث صور هامة : الصورة الأولى ، وهى الضبط الإدارى والتى فيها تترك الإدارة للأفراد حرية التصرف ، ولا تتدخل الإدارة الا فى نطاق محدد لتنظيم النشاط الفردى . والصورة الثانية ، وهى صورة المرفق العام وهذه الصورة ظهرت فى آخر اللوحة السابقة .

والصورة الثالثة ، وهى توجيه النشاط الاقتصادى الفردى وجهة معينة أو تنظيمه عن طريق إصدار لوائح تشجع الاتجاه الى صورة معينة من صور النشاط أو التحكم فى سعر الفائدة أو تيسير القروض أو منح إعانات أو إعفاءات ضريبية لبعض الأنشطة .

وقد كانت مؤلفات القانون الإدارى حتى وقت قريب تعالج فقط للضبط الإدارى والمرفق العام باعتبارهما الصورتين الأساسيتين لنشاط

الادارة<sup>(١)</sup> ، غير أن التطورات في نشاط الادارة خلال السنوات الأخيرة جعلت الفقهاء يستخلصون صورا من نشاط الادارة لا تتدرج تحت المرفق العام أو الضبط الإداري ، وذلك بـمد أن ظهر القانون الاقتصادي بفرع جديد من فروع القانون بشقيه القانون الاقتصادي العام والقانون الاقتصادي الخاص ، ومن أشهر المؤلفات في هذا الفرع مؤلف *Droit économique* Gérard Farjat القانون الاقتصادي ومؤلف *Droit public économique* دولوبادير القانون الاقتصادي العام في هذين المؤلفين أبرز الكاتبان الكبيران أن تطور القانون الاقتصادي الإداري هو أهم مظاهر تطور القانون الاقتصادي . ولقد تطور القانون الإداري الاقتصادي تطورا كـميا وآخر كـيفيا . أما التطور الكـمي

(١) دكتور عثمان خليل : القانون الإداري ، الانجلو المصرية ، ١٩٥٧ ، ص ٣٣٣ — ٤٦٣ حيث يـالج العميد عثمان خليل الضبط الإداري في الصفحات من ٣٣٧ — ٣٨٧ والمرفق العام في الصفحات من ٣٨٩ — ٤٦٣ .

دكتور سليمان الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، سنة ١٩٥٧ دكتور ثروت بدوي : القانون الإداري ، سنة ١٩٨٠ ، المجلد الثاني ، النشاط الإداري حيث يقول سيادته « يستهدف النشاط الإداري اشباع الحاجات العامة للجماعة وإقامة النظام العام في المجتمع والسهر على صيـانته وتنشيطه ، كل ذلك من أجل تحقيق المصلحة العامة . ولبـلـوغ هذه الغاية يتخذ النشاط الإداري أحد مظهرين رئيسيين :

١ — الضبط الإداري .

٢ — المرفق العام .

ومن المراجع الأجنبية التي تعالج موضوع نشاط الادارة على هذا النحو التقليدي :

André de L'aubadère : *Traité élémentaire de droit administratif*. 1963, p. 503-584.

L'action administrative : La police administrative P. 506-516 II Services publics p. 517-534.

Georges Vedel : *Droit Administratif* P. 779-855.

Jean Rivero : *Droit Administratif*, Dalloz, 1970, P. 371-446.

«L'action de l'administration a pour but de Satisfaire aux nécessités de l'intérêt général».

«Pour ce faire, elle revêt, Traditionnellement, deux formes : La police administrative, le service public» p. 374.

Le développement quantitatif  
 فيتمثل في التنظيم الاقتصادي  
 للدولة وظهور قانون للمشروعات العامة وتنظيم عام للنشاط الاقتصادي  
 الخاص . وأما عن التطور الكيفي للقانون الإداري الاقتصادي  
 فاهم مظاهره تعديل Les transformations qualitatives.  
 مبدأ المساواة ، واستعارة أساليب القانون الخاص : ووجود قطاع  
 لا ينتمي إلى القانون الخاص أو القانون العام تندرج تحته كل إجراءات  
 وضع الخطة الاقتصادية موضع التنفيذ<sup>(١)</sup> .

وسنعالج صور نشاط الإدارة على التوالي بحسب ترتيب ظهورها  
 فقد كان الضبط الإداري هو أول صور النشاط الإداري ظهورا : ثم تلاه  
 المرفق العام ، وأخيرا استخلص الفقه في السنوات الأخيرة صورة نشاط  
 لإدارة في مجال تنظيم النشاط الاقتصادي الخاص . وعلى هذا الأساس  
 فإن خطة بحثنا ستكون على النحو التالي :

الباب الأول : الضبط الإداري .

الباب الثاني : المرفق العام .

الباب الثالث : تنظيم النشاط الاقتصادي الخاص .

---

Gerard Farjat : Droit économique, Thémis, P.U.F., 1971. P. 39-44. (١)



## الباب الاول

### الضبط الادارى

La police Administrative

## الفصل الأول

### تعريف الضبط الادارى

لكلمة الضبط أو البوليس معنى واسع ، ففى اللغة القانونية القديمة كان البوليس أو الضبط يعنى كل أمر أو إجراء تتخذه الدولة يرمى الى تحقيق أهداف المجتمع السياسى . أى أن البوليس كان معناه التنظيم . وبهذا المفهوم كان يطلق على الدولة المنظمة اصطلاح الدولة المنضبطة L'Etat policé (١) . ولكن الضبط الادارى La police administrative له معنى أضيق فالضبط الادارى هو مجموع الأنشطة الادارية بسوء القرارات 'اللائحية' أو القرارات الفردية الضرورية للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة . وسنبداً بالقاء الضوء على اصطلاح الضبط ثم ننقل الى تعريف الضبط الادارى .

**الضبط** La police ظهر الضبط مع مولد الدولة المدنية  
La cité وذلك ابان الحضارة اليونانية القديمة . ولذا فان  
كتابات الفلاسفة اليونانيين قد تعرضت لفكرة الضبط ، فيعرفها أفلاطون  
فى القوانين Les lois بأنها « الحياة واللائحة والقانون فى أحسن  
صورهم التى تحافظ على المدينة » .

«La vie, le règlement et la loi par excellence qui maintiennent la cité».

بينما يرى أرسطو أن فكرة الضبط تأتي في المقام الأول من الأهمية لأنها تعنى سيادة النظام وحسن سياسة المدينة والمحافظة على حياة الشعب .

«Le bon ordre, le gouvernement de la ville, le soutien de la vie du peuple, le premier et le plus grand des biens».

وواضح من هذه التعريفات القديمة للضبط أنه كان واسع المضمون يتعدى مجال القانون الى مجال الخير والأخلاق . غير أن هذا المعنى أخذ يضيق بمرور الزمن ليعنى في القرن الثامن عشر حلول سيادة القانون محل تحكم الأمير . وهذا المعنى بدوره واسع بالنسبة للمعنى الذى نقصد به الضبط الإدارى فى العصور الحديثة .

#### الضبط الإدارى : La police administrative

يغطى 'إطلاق الضبط الإدارى معنيين أحدهما عضوى والآخر وظيفى . فى المعنى العضوى يقصد بالضبط الإدارى الهيئات الادارية المنوط بها القيام بالمحافظة على النظام . ويطلق الفقه المصرى والقوانين المصرية الحديثة اصطلاح الشرطة على الضبط بهذا المعنى ، ومن ذلك نص دستور جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧١ على أن الشرطة هيئة مدنية نظامية رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية . ويحتفظ الفقه بلفظ الضبط أو البوليس للمعنى الوظيفى أو المادى (١) . والضبط الإدارى

(١) وان كان العميد عثمان خليل يطلق لفظ بوليس على رجال الضبط حيث يقول فى ص ٣٤١

نقصد بمثل هذه الامثلة مجموعة سلطات الضبط لا مجموعة رجال الضبط أو رجال البوليس كما هو الحال فى قلنا بوليس الجامعات وبوليس البرلمان أو مجلس الأمة مثلا .

راجع فى تعريف الضبط بالمعنى الواسع والضبط بالمعنى الضيق : د. عاطف البنا : حدود سلطة الضبط الإدارى ، مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد السنة ٤٨ ، العدد ٣٧٦ ، ص ٣٨١ - حيث



بمعناه المادى هو مجموع لأنشطة التى تتخذها الإدارة منفردة بهدف المحافظة على النظام العام أو إعادة هذا النظام فى حالة اضطرابه .  
والاجراءات التى تتخذها سلطات الضبط قد تكون قرارات لائحية أو قرارات فردية . وكثيرا ما تمس هذه الاجراءات الحريات العامة

==

استعرض الكاتب آراء حديثة لهوريو وبنوا وبابا نيكوليدس توسع من مفهوم الضبط الإدارى ليشمل كل أنشطة الإدارة .  
ثم ينتقد الدكتور عطف البنا هذه التعريفات الواسعة ويأخذ عليها عدم وضوح معالمها . بل وتناقضها أحيانا . وكونها تنقد الضبط الإدارى كل خصائصه .

« ويسبق النقد بصفة خاصة . عندما يعطى الضبط معنى غاية فى الاتساع بحيث يصبح مرادفا للتنظيم القانونى ، ليا كانت أهدافه ومجالاته ووسائله . فالتشريع - ونشاط السلطة العامة عموما - يستهدف أفراسا متنوعة ( النظام العام - حماية العمال - تصحيح السوق ، إشباع الحاجات ، الخ ) ويتدخل فى كل المجالات ( النشاط الخاص والنشاط العام ) ويستخدم مختلف الوسائل ( التنظيم والرقابة وتقديم المساعدات ، الخ ) . وتوسع ولاية الضبط وفقا لهذا المعنى لكل ذلك . وتشمل كل فروع القانون : ومن الواضح فى هذه الحالة أن الضبط لا يكون له مضمون محدد المعالم » .

ويستطرد الدكتور البنا : « الواقع أن التعريفات القانونية لا ينبغي أن تكون عمليات منطقية خالصة ولا عمليات تحكيمية خالصة ، وإنما ينبغي أن تكون تعريفات ذات وظيفة Fonctionnelle وأن توفق بين المنطق المنسق والفائدة العملية حتى تؤدي إلى تقسيمات قانونية معقولة وقابلة للاستعمال . وعلى ذلك فإن تعريف الضبط ينبغي أن يكون بهدف تطبيق نوع معين من أنواع النظم القانونية . والذي يعطى الضبط طابعه الخاص ويبرر تطبيق نظام قانونى متميز هو تقييده للحريات الفردية واستهدائه كماله النظام العام فالنظام العام أمر ضرورى للحياة فى جماعة ، والاجراءات التى تحققه يجب أن تكون سريعة وفعالة ، ولأنها تمس حريات الأفراد يجب أن توازن بين ممارسة الحرية وصيانة مقتضيات النظام العام » .

قارن هذه الآراء بما أورثناه فى المتن ولا حظ أننا فى تعريفنا للضبط ركزنا على الهدف منه وهو صيانة النظام العام دون اشتراط أن يكون الاجراء الضبطى ماسا بالحريات لأنه قد لا يمس إلا مجرد رخص Eacultés .

ونحن نأخذ على تعريف الدكتور البنا أيضا قبوله للتوسع فى مدلول الضبط التشريعى . إذ يدخل فى معنى الضبط الذى تتولاه الدولة عن طريق التشريع تنظيم النشاط الفردى ، وتنظيم حسن سير المرافق والمشروعات العامة . ولعل سبب هذا الاختلاف ما سبق أن أشرنا إليه من أننا اعتبرنا نشاط الدولة المطلق بتنظيم النشاط الاقتصادى الخاص وجها جديدا تمشيا مع الفكر الحديث ، الذى تولد عنه فرع جديد من فروع القانون هو القانون الاقتصادى .

للكفولة للأفراد ، ولكنها أيضا قد لا تتعرض الا لرخص Facultés  
 محابة للأفراد لا ترقى الى مرتبة الحريات التي يضمنها الدستور . غير  
 أنه يجب ألا ننغم من هذا أن هناك تعارضا بين النظام والحرية ، ذلك  
 أن الحريات لا يمكن ممارستها الا في ظل النظام ولا تعدو اجراءات  
 الضبط الادارى مجرد تنظيم الحريات لجعلها ممكنة الممارسة من  
 الناحية العملية . ان العلاقة بين النظام والحرية تحتاج الى مزيد من  
 التوضيح وهو ما سنقوم به في حينه (١) .

(١) انظر تعريفات الفقهاء للضبط :

د. عثمان خليل : القانون الادارى ، ١٩٥٧ ، ص ٣٣٧ .

« الضبط الادارى هو مجموعة اختصاصات السلطة العامة في سبيل  
 المحافظة على النظام العام في الدولة . . ان الضبط الادارى غاية في ذاته  
 بل انه اول غاية عرمتها الدولة ووجدت من اجلها السلطة العامة والدولة  
 السياسية ، ولعله اخطر ما يشغل الدولة في العصر الحديث . . . وعليه  
 فجوهر وسائل السلطة العامة هو الضبط ، وهو في ذاته غاية بمعنى الكلمة  
 وليس مجرد وسيلة ، كما انه ليس سلبى الطابع بل له جوانبه الايجابية  
 المتزايدة يوما بعد يوم ، وهو فوق ذلك ركن لازم لقيام الادارة بالمرفق العام .  
 كما لا يخفى أن الضبط انما يقيد الحريات لحفظها من الفوضى لأنه لا حرية  
 مع الاطلاق في فهمها ، فيجب أن تقف الحرية عند الحد الذى لا يمس حريات  
 الآخرين او النظام العام . ولذلك نجد المشرع ذاته الذى يحمل امانة حفظ  
 الحريات هو الذى يضع الحدود ويعين لها الضوابط مما سمي الضبط  
 التشريعى » .

د. الطماوى : مبادئ القانون الادارى ، دراسة مقارنة ، الطبعة  
 السادسة ، ١٩٦٥ ص ٨٣٦ وما بعدها .

البوليس الادارى هو حق الادارة في أن تفرض على الامراد تقيودا تحد  
 من حرياتهم بقصد المحافظة على النظام العام .

د. ثروت بدوى : القانون الادارى ، المجلد الثانى ، ص ٩ وما بعدها .

« الضبط الادارى هو مجموعة الاجراءات والقواعد التى تفرضها  
 السلطة الادارية المختصة على الامراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته  
 ولتقيد بها حرياتهم في حدود القانون ، بقصد حماية النظام العام ووقاية  
 المجتمع ضد كل ما يهدده . وتتخذ هذه القواعد والاجراءات شكل قرارات  
 تنظيمية عامة تصدرها الادارة من جانبها وحدها ، او تتخذ صورة اوامر  
 واجراءات فردية ، مادية او قانونية ، تقوم بها الادارة ايضا بارادتها المنفردة .  
 وتتشرك هذه القواعد والاجراءات جميعا في كونها تقيد الحريات » .

وهكذا فان تعريف الضبط الادارى يعتمد على الهدف منه وهو المحافظة على النظام العام ، وهذا التعريف يوجب علينا تحديد المقصود بالنظام العام . ولا يخفى أنه لا يكفى فى هذا الصدد أن نعرف النظام العام بأنه حالة تسود عندما تختفى الفوضى والاضطرابات ، فهذا التعريف السلبى لا يعطينا فكرة واضحة عن الاجراءات الضبطية ويهملنا أن ننبه الى أن للنظام العام وجهين وجها ماديا ، وجها معنويا .

### الوجه المادى للنظام العام :

أما الوجه المادى للنظام العام فهو محل اتفاق بين الفقهاء ويتكون من عناصر ثلاثة وهى الأمن والصحة والسكينة .

( أ ) الأمن العام : يعنى الأمن العام تحصين المواطن ضد بعض أخطار الحياة الاجتماعية مثل حوادث السيارات وانهيار المنازل وأخطار الفيضانات وارتكاب الجرائم والشغب والمظاهرات الى غير ذلك من الأخطار ، سواء أكان مصدرها الطبيعة أم نشاط الأفراد أم فعل الجماعات . ويجب أن يكون هدف سلطات الضبط هو درء المخاطر ومنع العدوان على الأشخاص أو الأموال . وفى سبيل تحقيق هذا الهدف يتعين على سلطات الضبط أن تتخذ مجموعة من الاجراءات مثل تنظيم المرور فى الشوارع لمنع حوادث السيارات ، وتنظيم دوريات لضبط مخالفات المرور ، وحصر الخطرين ومراقبتهم لمنع وقوع الجرائم بقدر المستطاع ، واتخاذ الاحتياطات ضد الكوارث المتوقعة ، مثل الزلازل والفيضانات

---

ونحن نتفق مع استاذنا الدكتور ثروت بدوى فى تعريفه للضبط الادارى بصفة عامة وتختلف معه فيما يتعلق بالفكرة الأخيرة التى وردت فى التعريف لأننا أوضحنا فى المتن أن اجراءات الضبط فى كثير من الاحيان تمس الحريات وتقيدها وتنظمها لتجعلها ممكنة ، ولكن هذا لا يمنع من وجود اجراءات ضبط لا تمس الحريات وأما الرخص *Les Facultés* التى لا ترقى كلها بالضرورة الى مرتبة الحرية التى يضمها وينص عليها الدستور .

Vedel : op. cit., p. 779.

Rivero : op cit, p. 376 et ss.

والضبول ... التي غير ذلك من الاجراءات الكفيلة بالمحافظة على الأمن العلم وللخيلولة دون وقوع ما يهدد حياة أو أموال المواطنين (١) .

(ب) الصحة العامة : يقصد بالصحة العامة حماية المواطنين ضد كل ما يهدد صحتهم من أوبئة ومخاطر العدوى وذلك بالسهر على مراعاة الشروط الصحية في ماكلهم وملبسهم ومسكنهم . ومن ثم يتعين على سلطات الضبط أن تراقب المطاعم والمحلات العمومية وموارد المياه والمغاسل والسلخانات، وأن تفرض على الأفراد شروطا للتخلص من القمامة وللصرف الصحي ، وأن تراعى الدولة حدا أدنى من النظافة في الشارع ، وأن تضع مواصفات للمساكن بحيث لا يتعرض المواطنون لخطر الأمراض المعدية ، وأن تقوم السلطات المختصة بتخصيص الأطفال والكبار ضد الأوبئة (٢) .

(ج) السكنية العامة : تعنى السكنية العامة تجنيب المواطنين المضايقات التي تتعدى تلك المضايقات الضرورية للحياة في المجتمع . ومن المضايقات التي يتعين على سلطات الضبط العمل على القضاء عليها الضوضاء والمويل واستخدام مكبرات الصوت وسوء استعمال أبواب السيارات وأجهزة الأذاعة والتلفزيون ، والتجمعات التي ترعج راحة السكان والضجيج الذي يحدثه الباعة المتجولون ، والأصوات التي تصدر عن الحيوانات الضالة (٣) .

(١) د. عثمان خليل : المرجع السابق ص ٣٤٠ ، ودكتور ثروت بدوي المرجع السابق ، ص ٢٢ .

(٢) راجع : عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ٣٤٠ .  
ثروت بدوي : المرجع السابق ، ص ٢٢ .

Vedel : op. cit., P. 701

Rivero : op. cit., P. 378-379: .

Dé Laubadère : op. cit., P. 506.

(٣) الطماوي : المرجع السابق ، ص ٨٣٨ ، الدكتور محمد مصطفى ، البوليس والدولة ، الاموال القانونية والسياسية والادارية المهدة لتبام الدولة البوليسية المضطرة ، ١٩٧٢ ص ٨٠ وما بعدها .

## الوجه المنعوى للنظام العام :

هذا عن الجانب المادى للنظام العام وهو جانب متفق عليه ، أما الجانب المنعوى للنظام العام فهو محل خلاف بين الفقهاء الفرنسيين . ولعل السبب في هذا الخلاف هو عدم ورود إشارة إلى الجانب المنعوى للنظام العام في النصوص القانونية لفرنسية . وسرى إلا محل لهذا الخلاف في مصر لأن النصوص القانونية أشارت إلى الجانب المنعوى للنظام العام .

ذهب مجلس الدولة الفرنسى حتى سنة ١٩٥٩ إلى أن المحافظة على الآداب العامة من اختصاص سلطات البوليس الخاص وأن سلطات أبوليس العام لا حق لها في التدخل بحجة المحافظة على الآداب العامة ما دم النظام العام لمادى ليس مهدداً<sup>(١)</sup> .

(١) أورد نعيميد الطماوى في المرجع السابق الإشارة إليه امثلة من قضاء مجلس الدولة الفرنسى ومحكمة النقض الفرنسية اقر فيها القضاء سلطة الادارة في منع عرض المطبوعات التى تصف الجرائم والنفسائح ، وسلطاتها في منع النساء من ارتداء زى الرجال . ويلاحظ أن مشروعية هذه الاجراءات لا تعنى ان الضبط العام كان يشمل من بين اهدافه المحافظة على الآداب العامة ، فبغير التنظيم التشريعى الذى يخول لسلطات الضبط التدخل ما كان لهذه السلطات ان تتدخل . وكان اول حكم اصدره مجلس الدولة مقررنا لسلطات الضبط بحق التدخل للمحافظة على النظام العام المنعوى هو حكم لوتسيا الصادر في ١٨ ديسمبر سنة ١٩٥٩ .

انظر الطماوى : المرجع السابق ص ٨٣٩ .

تارن ذلك بها أورده العميد عثمان خليل : 'المرجع السابق : ص ٣٤٠ .  
« يلاحظ ان المقصود بهذه النواحي الثلاث للنظام العام هو الجانب المادى الخارجى لها وليس الجانب الادبى او الاخلاقى المتعلق بالآراء والمعتقدات والمشاعر ، وذلك ما لم يهدد الاخلال بهذا الجانب الادبى او الاخلاقى بالساس بالجلابة بالمادى ، كما لو اصبح يهدد ماديا الامن العام او الصحة العامة او السكينة العامة ، ولهذا رفض مجلس الدولة الفرنسى سنة ١٩٣٧ الغاء قرار صادر من عمدة يمنع تداول بعض المطبوعات المتضمنة عرض قصص غير خلقية شائنة . كما رفضت محكمة النقض الفرنسية سنة ١٩٤١ الحكم بعدم مشروعية قرار تنظيمى اصدرته سلطة بلدية يحظر على النساء لبس ملابس الرجال . ونجد في بعض البلاد كمصر جهة خاصة ببعض نواحي هذا الجانب تسمى « بوليس الآداب » .

==

ويعتبر حكم لوتسيا الصادر من مجلس الدولة الفرنسى سنة ١٩٥٩ نقطة تحول فى هذا المجال إذا اعترف مجلس الدولة لسلطات البوليس بالحق فى التدخل فى حالة المساس بالأداب العامة وذلك فى فروض قليلة وبشروط معينة . وتتألف قضية لوتسيا فى آن عمدة نيس أصدر فى عام ١٩٥٤ عدة قرارات بمنع عرض بعض الأفلام التى حصلت على تصريح بالعرض من الوزير المختص ، وكان المقصود بقرارات العمدة منع عرض هذه الأفلام فى مدينة نيس (١) . وكان العمدة فى اتخاذ هذه القرارات واقعا تحت تأثير بعض جماعات الضغط كالتجمعات المعاشية وجمعيات المحافظة على التقاليد التى شنت حملة واسعة ضد تحرر هيئة الرقابة على الأفلام ، والذى كانت ترى علاجه فى ضرورة تشدد سلطات لضبط المحلى . طمنت الشركات لمنتجة للأفلام المذكورة فى قرارات العمدة طارحة بذلك مشكلة مدى سلطة العمدة والمحافظة على الأفلام السينمائية الحاصلة على ترخيص بالعرض من الوزير المختص . ويلاحظ ان الرقابة على الأفلام السينمائية كانت منظمة بمرسوم ٣ يوليو سنة ١٩٤٥ . الذى حل محله فيما بعد مرسوم ١٨ يناير سنة ١٩٦١ . وكان ذلك لمرسوم يفرض ضرورة الحصول على تصريح من الوزير المختص لعرض أو تصدير أى فيلم ، وذلك بناء على رأى لجنة الرقابة على الأفلام ، وبمقتضى نصوص هذا المرسوم كان للوزير وللجنة سلطة تقديرية واسعة . ذ لم تحدد النصوص الأسباب التى يمكن الاستناد عليها لمنع عرض أى فيلم . وكان على مجلس الدولة الفرنسى فى قضية لوتسيا أن يحسم اشكالين : الأول مدى حق سلطات الضبط المحلية فى التدخل لمنع عرض فيلم سبق أن حصل على ترخيص من للسلطات المركزية ،

---

ولا تعارض بين رأى العميد عثمان خليل ورأى الدكتور الطباوى لأن الحالات التى عرضها الدكتور الطباوى تتعلق بسلطات الضبط المستندة على نصوص تشريعية ومن ثم فاجراءاتها الحماية للأداب تستمد مشروعيتها من القانون . (١) الانلام الثلاثة التى منع العمدة عرضها هى : النار فى الجسد ، والقمح فى الحشائش ، وقبل الطونان ، لأنها تتعارض فى رأيه مع حسن الآداب .

والثاني نذا تقرر هذا الحق للسلطات المحلية فما هو مدى سلطات الهيئات المحلية وعلى وجه التحديد ما هي الأسباب التي يمكن أن تستند عليها لممارسة هذا الاختصاص .

فأما عن الانشكال الأول فقد أجاب مجلس الدولة بأن ممارسة سلطة الضبط من هيئة عليا لا يضع عقبة أمام تدخل السلطات المحلية . وعلى وجه الخصوص المعدة ، وذلك اذا كانت الظروف المحلية تبرر اتخاذ اجراء أكثر تشددا من الاجراء الذي اتخذ للأمة برمتها . بقى الانشكال الثاني وهو تحديد الأسباب التي يمكن للمعدة أو المحافظ أن يستند اليها لممارسة هذا الاختصاص . وهنا حدد حكم لوتسيا نوعين من الأسباب . أولا سبب تقليدي وهو وجود تهديد مادي خطير للنظام أى تهديد باثارة الشغب أو المظاهرات المصحوبة بالعنف ، ولا جديد فيما قرره مجلس الدولة بهذا الصدد فهذا يدخل في نطاق سلطات الهيئات المحلية المسؤولة عن النظام . امام بمعناه المادى ، وان كان احتمال قيام مظاهرات على اثر مشاهدة فيلم يعتبر احتمالا نادرا . ثانيا فيما يتعلق بالناحية الأخلاقية في الفيلم فانها كانت محل بحث أمام اللجنة الوزارية والوزير ، ولذا يتعين أن يكون تدخل سلطات الضبط المحلية لأسباب تتعلق بظروف الاقليم ، ومن ثم ليس من حق هذه السلطات أن تراقب مرة ثانية ماسبق أن خضع للرقابة من السلطات المركزية .

كان النظام العام المعروف والمتفق عليه في فرنسا حتى صدور حكم لوتسيا هو النظام العام المادى الخارجى لأن تدخل سلطات البوليس لمنع الاضطراب الاخلاقي أو الادبى يعنى الخوض في أعمالق الأفراد والساس بحرية ضمائرهم للعمل على توفير نوع من النظام الاخلاقي في منطقة مقدسة لا يمكن الاعتراف لسلطات الضبط بالخوض فيها . وقد لاحظ مفوض الدولة في تقريره على قضية لوتسيا أن المعدة تدخل بناء على ضغط بعض الجماعات التي كان أخرى بها أو توجه ناصحتها الى أعضائها لكي يمنعوا أبناءهم من مشاهدة الأفلام التي يعترضون عليها . غير أن مجلس الدولة لم يأخذ بوجهة نظر مفوض الدولة وقرر أن منع

عرض هذه الأفلام مشروع لان عرضها كان يهدد النظام العام بسبب صفتها الاخلاقية ويسبب الظروف المحلية والتي تتلخص في اجتياح موجه من الانهلال شاطئ الريفيير في هذه الفترة . ومن هذا أصبحت حلمة لا أخلاقية غير محددة . كما أنها ليست صفة مطلقة تنطبق في كل ظرف وفي كل مكان وزمان . ولذا فان لبيئات لضبط المحلية سلطة تقديرية ، وان كانت خاضعة لرقابة القضاء في هذا المجال وهي رقابة على سبب لقرار الاداري . وعلى وجه لتحديد على التكيف القانوني للوقائع . ولقد ثار التساؤل في القضاء الملاحق على حكم لوتسيا كيف يمكن ان يكون فيلم معين أخلاقيا في منطقة وغير أخلاقيا في منطقة أخرى . وذهب مجلس الدولة في الاجابة على هذا التساؤل الى أن هذا ممكن نظرا للظروف الزمانية والمكانية الملائمة ففي زمن الصح مثلا في المناطق التي يتوجه اليها الحجاج قد يكون من الأفضل منع عرض فيلم ولكن هذا لا يحول دون عرضه خلال بقية العام .

وقد استخلص لفقه من هذا القضاء وجود نظام عام معنوي الى جانب النظام العام المادي يجعل تدخل سلطات الضبط للمحافظة على ذلك النظام العام المعنوي ممكنا ولكنه خاضع لرقابة مجلس الدولة (١) .

(١) انظر الانتقادات الموجهة للقضاء الذي اتبنى على حكم لوتسيا دكتور عاطف لبنا : المقال السابق ص ٥٥٤ - ٥٥٥ .

« . . . الا ان البعض قد لاحظ ان عبارة الظروف المحلية لا تشكل تيدا وانها لا تعدو ان تكون عبارة تقليدية جارية في قضاء المجلس الفرنسي في مادة الضبط . لانه لا يتصور في دولة واحدة ان يعتبر احد الافلام مثلا غير خلقي في مدينة وغير مناف للأخلاق في مدينة أخرى . ونحن نسلح ان هذه العبارة هي في اغلب الاحوال عبارة تقليدية جارية يذكرها المجلس الفرنسي بطريقة عبارة دون ان يبحث حقيقة في هذه الظروف المحلية .

الا ان هذا التعليل الذي ذكره البعض غير متنع . حقا ان الصفة الخلقية لتصرف معين قد لا تتوقف من حيث توافرها او عدم توافرها — على الظروف المحلية ، خاصة في دولة تتقارب اجزاؤها ثقافيا وحضاريا . الا ان الخلاف قد يحدث — بسبب الظروف المحلية الخاصة — في النظرة الى مدى أهمية القاعدة الخلقية محل البحث ، وفي درجة خطورة المساس بها من جراء التصرف . ولذا لاحظ البعض بحق ان قيمة هذا القضاء الحديث لمجلس الدولة



## القانون المصرى يجعل الآداب العامة أحد أهداف الضبط :

حسم المشرع المصرى مسألة النظام العام المعنوى وكونه جزءا من النظام العام بنصه على أن المحافظة على الآداب هي أحد أهداف الضبط الادارى .

فتمتص المادة ١٨٤ من دستور جمهورية مصر سنة ١٩٧١ على أن :  
« الشرطة هيئة مدنية نظامية ، رئيسها الأعلى رئيس الجمهورية ، وتؤدي الشرطة واجبا في خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على النظام والأمن العام والآداب ، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبين بالقانون » .

كان قانون هيئة الشرطة الصادر سنة ١٩٦٤ يحدد اختصاصات الهيئة بأنها المحافظة على النظام والأمن العام وحماية الأرواح والاعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات بينما تنص المادة الثالثة من القرار بقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ على أن : « تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب وحماية الأرواح والاعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها ، كما تختص بكفالة

الفرنسى انما تتوقف الى حد كبير ، على موقف القاضى فى رقابته على فكرة الظروف المحلية ، فهذه الفكرة لا تكون ذات فائدة الا اذا تطلب القاضى وجود وقائع محددة ، وعناصر تمكن رقابته بسهولة ، يكون من شأنها أن تجعل الخطر الذى يهدد الاخلاق العامة ، وبالتالي النظام العام ، يتخصص محليا ، بدلا من الاكتفاء بإشارات غير محددة » .

بنفسم الدكتور عاطف البنا الى منتقدي المبادئ التى قررها حكم لوتسيا مع انه يقرر فى ص ٥٥٣ - ٥٥٤ « على انه اذا كان القضاء قد أصبح يقر بوجود نظام عام خلقى الا انه لا يحدد له مضمونا معينا يلتزم به فى كل الاحوال . فهو فى احكامه يأخذ بحلول جزئية فى الحالات المعروضة دون أن يفصح عن اعتناق فكرة محددة المعالم عن النظام الخلقى . وهذا امر طبيعى لان فكرة النظام العام الخلقى من ناحية ، فكرة مرنة غير محددة ، وهى متطورة تتغير بتغير ظروف الزمان والمكان . . . . . والنتيجة هى صعوبة تحديد النظام العام الادبى تحديدا دقيقا جامدا » .

الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليهما للقوانين واللوائح من واجبات» .

والآداب العامة المقصودة هي الحد الأدنى من مبادئ الأخلاق التي يرى المجتمع أنه من الواجب احترامها وهي بذلك لا تتضمن كل مبادئ الأخلاق . ومعنى ذلك أنه ليس من واجب سلطات الضبط أن تعمل على فرض السلوك الأخلاقي على كل فرد من أفراد المجتمع . ذلك أن هذه المهمة فضلا عن استحالة تحقيقها فإن محاولة القيام بها يؤدي إلى قيام دولة مستبدة تمتد على حريات الأفراد باسم الأخلاق . ومعنى ذلك أن الآداب العامة هي الحد الأدنى المتفق عليه في المجتمع للسلوك العام ، وأنه أضيق بكثير من الأخلاق التي تتعلق بالسلوك العام وبالسلوك الخاص بل وبضمير الإنسان . والقانون كما هو معروف ينظم السلوك الاجتماعي ولا يمس ضمير الإنسان وما يدور بخلفه . إن أي دولة تحاول أن تفرض رقابة على الضمائر وعلى السلوك الشخصي تتعدى حدود وظيفتها وتتدخل في إطار يهدد حريات الأفراد ويهدد كيان الدولة (١) .

(١) راجع دكتور عاطف البنا : المرجع السابق ، ص ٥٥٥ ، ٥٥٦ .  
« على أن النص على الآداب العامة كفاية من غايات الضبط لا معنى أن هذه الآداب العامة تحتوي على كل الأخلاق .

« فالأخلاق أوسع مدى بكثير ، أما الآداب العامة فهي تقتصر على الحد الأدنى من الإنكار والقيم الخلقية التي تواضع عليها الناس . والحقيقة أنه من الخطورة البالغة أن نطابق بين الآداب العامة والأخلاق . لأن من شأن هذه المطابقة فرض رقابة خلقية على النوايا والسلوك الشخصي . وليس من مهمة القانون تحقيق طهارة النفوس وكمالها وتسعيد الفضيلة ، أو تعليم الناس الأخلاق . ولا شك في أن دولة الأخلاق الفاضلة - التي يتصور البعض أنبساط سلطاتها على كافة التصرفات الشخصية - هي دولة مستبدة - ولذلك لا يجوز الاستناد إلى فكرة النظام العام الخلقى لفرض القيود على التصرفات لمجرد انتقارها للأخلاق » .

« ومعيار الآداب العامة ينبغي ألا يكون معياراً ذاتياً يرجع فيه القاضى إلى تقديره الشخصي وإنما هو معيار موضوعي حيث يؤخذ في تقييم التصرف بها اصطلاح اوساط الناس على تقبله ، وبما يجسدون أنفسهم ملزمين باتباعه من قواعد أخلاقية أساسية ولو لم يأمرهم القانون بذلك » .

## ديناميكية فكرة النظام العام :

للنظام العام اذن وجهان : وجه مادي ووجه معنوي . غير أن فكرة النظام العام فكرة ديناميكية وليست فكرة استاتيكية . ولذا فمن الصعب حصر عناصرها بشكل محدد . فمثلا القول بأن عناصر الوجه المادي للنظام العام هي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة لا يعنى تحديد كل الأسباب التي تبرر تدخل سلطات الضبط . لأن هذا التحديد اذا كان صحيحا بالنسبة لفترة معينة فانه خاضع لتطور مستمر . ونتيجة لهذا التطور فقد ظهرت في العصر الحديث فكرة النظام العام الاقتصادي ، كما أصبح لسلطات الضبط دور خطير ومتزايد الأهمية في مجال تنظيم المرور (١) . ومعنى ذلك أن النظام العام مفهومه نسبي يختلف باختلاف الزمان ، كما أن دور الدولة كان ولا يزال يتطور في هذا المجال . هذه الديناميكية وهذا التطور المستمر يظهران أكثر في الوجه المعنوي للنظام العام ، فالمعنى المقصود بالأخلاقيات والآداب التي ترعاها سلطات الضبط بتدخلها يختلف باختلاف الزمان والمكان .

لعل هذا الغموض واستحالة حبس فكرة النظام العام في قوالب جامدة راجع الى تعدد متطلبات النظام العام . فالضبط الإداري عليه واجب حماية الدولة ضد الأخطار التي تهددها ، فضلا عن واجبه في حماية الفرد ضد الأخطار التي لا يستطيع دفعها سواء أتت هذه الأخطار من الأفراد الآخرين أو من الحيوانات أو من الطبيعة . ولذا فان كل

---

(١) يقصد بالنظام العام الاقتصادي تدخل الدولة في القطاعات الاقتصادية وذلك لأن ترك النشاط الاقتصادي للأفراد وإتاحة حرية مطلقة في هذا المجال يعرض المجتمع والاقتصاد في مجموعه لمخاطر اقتصادية واجتماعية . أي أن الضبط الاقتصادي هو تنظيم الأنشطة الاقتصادية بقصد خلق واحترام النظام العام الاقتصادي .

وسنرجى الحديث عن النظام العام الاقتصادي لنتناوله بالبحث عند دراسة نشاط الدولة لتنظيم الاقتصاد الوطنى .

راجع دكتور محمد عصفور : البوليس والدولة ، الاصول القانونية والسياسية والإدارية الممهدة لقيام الدولة البوليسية المعاصرة ، ١٩٧٢ ، ص ١٠٢ وما بعدها .

محاولات تعريف النظام العام في كتابات الفقهاء أو في الأحكام القضائية تترك الباب مفتوحا لاحتواء كلما قد يأتي به المستقبل .

### النتائج التى تترتب على كون النظام العام هدف الضبط الادارى :

يقترن على كون النظام العام هو هدف سلطات الضبط الادارى عدة نتائج قانونية منها :

١ - تطبيقا لمبدأ تخصيص الأهداف لا يجوز لهيئات الضبط أن تتدخل لتحقيق هدف غير الهدف الذى من أجله منحت سلطات الضبط . وعلى هذا الأساس لا يجوز استخدام هذه السلطات لتحقيق أهداف مالية أو لتحقيق أهداف بعيدة تماما عن المصلحة العامة كتحقيق مصلحة شخصية أو حزبية أو طائفية . وسواء أكان تصرف سلطات الضبط يهدف الى تحقيق أهداف عامة غير النظام العام أو لتحقيق أهداف بعيدة عن المصلحة العامة فإن التصرف يكون مشوبا بعيب الانحراف فى استعمال السلطة .

٢ - لسلطات الضبط حرية تقدير لظروف التى تبرر تدخلها ثم ان لها حرية اختيار وسيلة التدخل . غير أن سلطة الادارة التقديرية تختفى ويصبح من الواجب عايتها أن تتدخل اذا نص القانون على ضرورة تدخلها أو اذا كان هناك خطر يهدد النظام العام . فى هاتين الحالتين ينشأ على عاتق الادارة التزام قانونى . وهنا يكمن فارق هام وأساسى بين الضبط الادارى والمرفق العام . فنشاط الادارة فى مجال الضبط الادارى مفروق كقاعدة عامة لسلطتها التقديرية فيما عدا حالتى نص القانون وحالة الضرورة . أما فى مجال المرفق العام فإن الأمر متروك تماما لسلطة الادارة التقديرية بحيث يكون لها أن تتصرف بمطلق حريتها واختيارها حسبما يترأى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التى لديها ، فلا الزام على الحكومة فى القيام بمرافق معينة فى غير النطاق الذى تراه ، طالما أنها ترى أن الوقت لم يحن بعد للقيام بانشاء مرفق ما (١) .

(١) تعرض حكم دويليه الصادر فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٥٩ لهذه الجزئية =

## بعض مظاهر استتباب النظام العام :

قلنا ان النظام العام فكرة نسبية ومرنة ، وأنه من المستحيل حصر كل عناصر النظام العام ، لأن الأحداث تظهر أسبابا ومبررات لتدخل سلطات الضبط من أجل القضاء على مظاهر الفوضى أو ما يهدد الأمن أو الصحة أو السكينة . ولذلك فاننا فيما يلي سنحاول فقط استعراض بعض المظاهر التي يؤدي استتبابها الى القول بأن النظام العام مستقر في الدولة .

١ - في مجال المرور : أن تكون الشوارع مهيأة وأن تخصص أماكن لمرور السيارات وأماكن لمواصل النقل البطيء وتحدد أوقات مرور الناقلات والشاحنات والعربات الكبيرة . ومن أهم مظاهر تنظيم المرور وضع الاشارات الضوئية في مفترقات الطرق والعمل بكل حزم على معاقبة مخالفيها عن طريق انتشار رجال الشرطة ومراقبتهم للميادين وأماكن

---

ورفض الاعتراف للعمدة بسلطة تقديرية في التدخل في مجال الضبط اذا كان هناك ما يهدد النظام العام . وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي الى أن امتناع البوليس عن التدخل اذا أدى الى الفوضى فانه يحرم الأفراد من ممارسة حرياتهم . ومن هنا فان مجلس الدولة الفرنسي يعتمد اليوم الرأي القائل بأن سلطة البوليس تتضمن التزاما قانونيا بالتصرف اذا كان هناك ما يهدد النظام العام .

راجع الطماوي : القانون الإداري ، طبعة ١٩٦٥ ، ص ٨٣٦ ، ٨٣٧ .  
نفس المعنى الدكتور البنا ، المرجع السابق ، ص ٤٧٢ وما بعدها .  
فيعد أن يؤكد الكاتب أن الأصل هو أن سلطة الإدارة تقديرية ما لم ينص القانون على تقيد بها وأن هذا الأصل ثابت ايضا في مجال الضبط الإداري يستدرك قائلا أن الالتجاء الى أسلوب الضبط الإداري قد يصبح التزاما قانونيا مفروضا على الإدارة عندما تختم دواعي صيانة النظام العام هذا التدخل . وذلك بعكس الالتجاء الى أسلوب المرفق العام ، فهو من أطلاقات الإدارة . ويفسر هذا التمييز بين مجالى الضبط والمرفق في مدى حرية التدخل أو الامتناع بأن أغراض المصلحة العامة التي تتوخاها المرافق العامة هي أغراض واسعة ومتطورة . وهذا فضلا عن أن صيانة النظام العام واجب على الإدارة بحيث يكون الالتجاء الى أسلوب الضبط الإداري أحيانا التزاما قانونيا على الإدارة لأن السلام العام لا يحتمل الاخلال به اخلالا خطيرا .  
لمزيد من التفاصيل من سلطة الإدارة التقديرية في مجال الضبط الإداري .  
المرجع المقار إليه .

الاشارات والطرق السريعة ، فضلا عن استخدام الرادارات في حدود  
امكانيات الدولة لمراقبة السيارات وضبط المخالفين .

أما أن يسير المشاة في عرض الطريق ولا تكون لهم أرصفة يستطيعون  
أن يستعملوها لكي ينتقلوا بأمان في الشوارع فهذا مظهر من مظاهر  
الفوضى التي لا نجدها الا في الدول المتخلفة . ومما يؤسف له أن أحد  
سمات الشارع المصرى هو تجول المشاة وسط السيارات بكل هدوء ودون  
أن يكون هذا موضع اعتراض لا من المشاة ولا من سائقى السيارات  
ولا من السلطات العامة . مع أن بعض الدول تعاقب المشاة : حرصا  
على سلامتهم : اذ لم يجتازوا الطرق من الأماكن المخصصة للمشاة .  
ان صورة الشارع المصرى تدل على عدم ادراك المواطنين لقيمة  
النظام وهذا ما يدعونا الى ضرورة ايضاح أهمية النظام في البحث  
التالى .

٢ - منع الضجيج : لسكينة العامة تتطلب معاقبة كل من يحدث  
ضجة تخلق راحة المواطنين عن طريق استخدام مكبرات الصوت أو سوء  
استخدام أبواق السيارات أو استخدام الشوارع ملاعب يتصاعد منها  
صياح الصبية .

٣ - النظافة العامة : تعتبر النظافة لعامة أساسية لصحة كل  
مواطن ، ومهما بذل المواطن على المستوى الفردى الخاص من جهد من  
أجل تحقيق نظافة مسكنه فلن يتحقق له ذلك ما لم تقم سلطات الضبط  
بمراعاة شروط النظافة لعامة . ويلقى هذا على عاتق سلطات الضبط  
واجب تنظيم كيفية التخلص من القمامة وعدم تركها مبعثرة في الطرقات  
العامة ، كما يوجب على الدولة تنظيم مكافحة الذباب والبعوض والفئران  
والزواحف . ان انتشار الحشرات يؤدي الى سرعة انتشار الجراثيم  
حاملة الأوبئة والأمراض المتوطنة ، مما يؤدي الى خسارة كبيرة وانفاق  
لاصلاح أوضاع كان يمكن تداركها بالعمل على تحقيق النظافة العامة  
بكل الوسائل الممكنة ، وذلك لأن الوقاية ، كما هو معروف ، خير من  
العلاج .

٤ - مراقبة الأسواق : من أهم مظاهر النظام العام تفتيش أماكن للباعة المتجولين أو الذين لا يملكون متاجر ومراقبتهم من الناحية الصحية . ان أحد مظاهر الفوضى الخطيرة هو أن يحتل الباعة المتجولون الأرصفة والميادين والشوارع ليعرضوا بضاعتهم على المارة مما يعوق حركة المرور ويجعل الشوارع مثقلة بما لا يمكنها أن تتحملة ، ذلك أن الشوارع من المفروض أن تخصص لمرور السيارات والأرصفة لسير المشاة . وعلاج هذا الوضع المنتشر في مصر بصفة عامة ، وفي القاهرة بصفة خاصة ، يكون بتخصيص أماكن للبيع تسمى الأسواق بحيث لا يسمح للباعة المتجولين بالبيع أو بعرض بضاعتهم خارجها . وفكرة الأسواق مطبقة في كل الدول المتقدمة المنظمة ، وهي تمكن سلطات الضبط من مراقبة الحالة الصحية للباعة . وبذا يتكامل مظهران من مظاهر النظام العام الأمن في الشوارع وحماية الصحة العامة للمواطنين .

٥ - الأشجار والحدائق العامة : ان زراعة الأشجار على جوانب الطرقات والاهتمام بإنشاء الحدائق العامة ليس رفاهية يمكن الاستغناء عنها والقول بأنها تأتي في المقام الثاني من الأهمية . ذلك أن المدن الكبرى تحتاج الى مساحات واسعة من الخضرة كضرورة صحية لتوفير الهواء النقي حماية لصحة المواطنين الذين تكتظ بهم هذه المدن فمن المعروف أن المدن الكبيرة تكون بها أعداد هائلة من المصانع التي يؤدي عادمها الى تلوث الهواء . ولذلك فان عواصم الدول الكبرى مثل باريس ولندن وفرانكفورت تتباهى بمساحاتها الخضراء من حدائق وأشجار مزروعة على جانبي الطريق العام وفي الميادين . وفي مصر تعتبر الأشجار فضلا عن ذلك ضرورية لأنها تساعد على تلطيف درجة الحرارة وتحمي المواطنين من حرق الشمس خلال أشهر ارتفاع درجات الحرارة .

٦ - توفير جمال الرونق والرواء في الشارع :

يستخدم الجدل في فرنسا حول مدى سلطة هيئات الضبط الإداري في العمل على المحافظة على جمال الرونق والرواء في الشارع . فهناك رأى

يذهب الى أن توفير الجمال والمحافظة على بهاء الشوارع من صميم سلطة الضبط بمعنى أنه يتعين على سلطات الضبط أن تعمل على تزيين الميادين بالأعمال الفنية والأثرية وتخطيطها بحيث تبعث على الراحة والهدوء وأن تراعى سلطات الضبط مواصفات معينة في المباني بحيث يأتى منظر المدينة والشوارع يسوده الاتساق وعدم التناقض . بينما يذهب رأى آخر الى أن المحافظة على جمال الرونق والرواء في الشارع لا يعتبر هدفا من أهداف الضبط الا اذا ورد نص تشريعى صريح يوجب على سلطات الضبط مراعاة شروط معينة توفر الرونق والبهاء في الشارع مثل النص على ضرورة طلاء المساكن بلون معين أو النحى على عدم الترخيص بالبناء لأكثر من درجتين في بعضى لمناطق أو النحى على جعل بعض الأحياء السكنية خالية من كل ما يجلب القوضاء . ومعنى ذلك أنه بغير نص تشريعى لا يجوز لسلطات الضبط الإدارى أن تجعل من بهاء مظهر الشارع أحد أهداف الضبط الإدارى (١) .

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسى فى حكم صادر سنة ١٩٣٦ الى أن جمال الرواء هو أحد أهداف الضبط الإدارى . كما ذهبت محكمة القضاء الإدارى فى محضر فى حكم صدر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٤٩ وآخر صادر فى ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٩ الى أن الإدارة بما لها من وظيفة الضبط الإدارى مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر (٢) .

(١) دكتور الشان : المرجع السابق : ص ٥٤٩ - ٥٥١ .

(٢) انظر الانتقادات التى يوحىها الدكتور الشان لهذا الاتجاه القضائى ص ٥٥١ المرجع السابق .

« وهذه الأحكام محل نظر لأنها استحدثت غرضا من أغراض الضبط الإدارى دون سند من النصوص التشريعية ولا من القواعد القانونية المقررة التى حددت غيات الضبط الإدارى . بل أن هذه الأحكام أجازت للإدارة رفض الترخيص بهدف المحافظة على الرواء حتى دون سند من نص لائى ، مع أن هذه الغاية يجب أن يصدر بتحقيتها قانون وليس مجرد لائحة لأنها ليست ضمن غايات الضبط الإدارى المعروفة » . وفى تطبيقه على قضاء مجلس الدولة الفرنسى يقول :

على أن تطور القضاء فى هذا الشأن لا يعنى أنه يضع قاعدة مطلقة تجعل



ونحن نرى أن تداخل مظاهر النظام العام كفيل بتحقيق لحد الأدنى من الرونق والرواء في الشارع وأنه بهذا المعنى يدخل ضمن أهداف ضبط سواء التشريع أو الملتقى ، وسنبين فيما بعد مجال كل من القانون والملائحة في نطاق ضبط لاداري - فضلا عن هذا الحد الأدنى الذي لا يتوفر في الشارع المصري فاننا نرى أن توفير الرواء بحماية التماثيل والمباني لآثره ووضع الاعمال الفنية لتجميل الشوارع والميادين يعتبر هدفا من أهداف الضبط حتى لا نطمح اليها في هذه المرحلة التي نسعى فيها فقط إلى النظام ولنظافة وترتيب الشارع . وذلك لأن الجمال يضمن سكينته نفسه يقع على عاتق سلطات الضبط توفيرها للمواطنين (١) .

### اهمية النظام العام :

ان اهم ما يميز دول المتقدمة عن الدول المتخلفة هو أن لدول المتقدمة دول منضمة بينما الدول المتخلفة تسودها فوضى في جميع مظاهر الحياة . وإذا كان المقصود بالنظام العام في نطاق الضبط الاداري للنظام في الشارع . فإن درجة النظام السائدة في الشارع تعتبر معيارا لقياس درجة النظام على المستويين الاجتماعي والاقتصادي .

من استهداف المحافظة على جمال الرواء غرضاً يسوغ كل التدابير اللازمة ، كغيره من اغراض الضبط . إذ الواقع ان حماية الرونق والرواء ليست في ذاتها هدفا كافيا . وإنما يجب . كي يكون تدخل الإدارة مبررا ، أن يبلغ المساس بجمال الرونق درجة خاصة من الخطورة وان يكون من شأنه اضطرابات خارجية . والقول بغير ذلك يعني ترك الأمور للأهوية والميول ، وهو ما يفتح الباب واسعا للتحكم والاستبداد » .

(١) وهو ما ينتهي اليه الدكتور البنا رغم اعتراضه على احكام القضاء في هذا المجال وان كان يتحفظ ويقتصر ذلك الحق على النصوص التشريعية . ص ٥٥١ هامش ٢٧٢ .

« على أنه يمكن أن ندرج جمال الرواء ضمن اغراض الضبط التطبيقية إذا ما توسعنا في مدلول هذه الاغراض . فالمحابة التي تنقرر لصيانة جمال المدن ورونقها إنما تستهدف المحافظة على السكينة النفسية ، وهي السكينة التي يوفرها الارتياح الطبيعي لتفوق الجمال الفني . على أن هذا التوسع من شأنه أن يترك الأمر لتحكم الأهواء ولذا يحسن أن يكون تحقق هذا الغرض بنصوص تشريعية خاصة في الحالات التي يراها المشرع جديرة بالحماية ، كحماية المناظر والمواقع الأثرية » .

وتؤمن اندول الغربية بقيمة النظام وأهميته ولذلك تسمى الى جملة  
مبدأ يسود كل مظاهر الحياة وتأسيساً على هذا يعتبر انضبط الادارى  
من أهم الأنشطة التي تعنى بها اندول المتقدمة بصفة عامة ويبدو أن قيمة  
النظام لا تدركها الشعوب المتخلفة ؛ لذلك ندول هنا أن نبرر أهمية  
النظام : والجدوى التي تعود على المجتمع وعلى الفرد من استتباب  
النظام .  
للمام .

## ١ - أثر النظام على الحريات العامة والخاصة :

يستفيد كل فرد من أفراد المجتمع من استتباب نظام . ويمكن القول  
أنه بغير نظام يستحيل على الفرد أن يمارس حرياته العامة وخاصة .  
فاذا تصورنا شارعاً بلا تنظيم للمرور وبلا اشارات ضوئية للسيارات  
فان هذا الشارع ستسوده حالة من نفوضى تحول بين الفرد وبين أماكن  
ممارسته حرية الانتقال واذا لم تضع الدولة قواعد لاستقرار السكنية  
بحيث تحول بين الأفراد وبين أحداث ضجيج في الشوارع وازعاج في  
الطرق لما تمكن أى فرد من ممارسة عمله في هدوء أو استخدام حقه  
في الراحة حينما يشاء ولتحول المجتمع الى حالة من النفوضى يستحيل  
في ظلها الحياة وممارسة الحريات .

## ٢ - أثر النظام على الأمن :

ان عدم تنظيم الشارع يجعل كل انسان مهما كانت امكانياته معرضاً  
للخطر في كل لحظة سواء أكان من المشاة أم من راكبي السيارات العامة  
أو الخاصة . فعدم تخصيص أماكن لسيار المشاة وعبورهم للطرق  
يضطرهم الى السير في وسط السيارات ويعرضهم بذلك لخطر دائم ويجعل  
أمن كل فرد مهدداً . وهذه الحالة تضع قادة السيارات أمام صعوبات  
وتضاعف عدد الحوادث مما يجعل الجميع في حالة عدم أمن يمكن تفاديها  
بتنظيم الشارع وتخصيص أماكن للمشاة وأماكن للسيارات الخفيفة  
وأماكن وأوقات للسيارات الثقيلة وأماكن لوسائل النقل الأخرى مثل  
الدراجات العادية والبخارية وأخيراً يجب تحديد أماكن وأوقات وشروط

لسير العربات التى تجرها الماشية بحيث لا تظهر هذه لأخيرة فى أى وقت وفى أى شارع لتعوق المرور وتزيد من عدد الحوادث .

## ٢ - أثر النظام على جمال الرونق والرواء :

يؤدى لنظام الى شاعة الرونق والرواء فى أنشراح . ولا شك أن توفير الرونق والرواء يؤدى الى تحقيق السكينة النفسية لأن الانسان بحاجة الى حماية مشاعره الخاصة حاجته الى اللوزم للمادية فى حياته فالرواء لازم لتحقيق السكينة النفسية التى يوفرها الارتياح الطبيعى لتذوق الجمال الفنى .

أما شيوخ لفوضى وظهور مفاجآت غير متوقعة فانه يؤدى الى لشعور بالضيق والفجر والاضطراب النفسى وكل هذا يخلق توترا عصبيا لدى المواضين . وبدلا من أن يصبح الشارع مكانا للتنزه والتمتع بجمال الضبيعة ورونق المعمار الذى منعه الانسان يتحول الشارع الى مكان ينفر منه الجميع ويحاولون تغادى النزول ليه .

## ٤ - أثر النظام على زيادة الانتاج :

يعتبر النظام قيمة أساسية فى مجال الانتاج فبغير نظام يضع الوقت هباء فى الوصول الى مكان العمل وفى الحصول على ضروريات الحياة ، وفى محاولات توفير لظروف الصحية الملائمة لكل فرد ، ويؤثر هذا على مستوى الانتاج وعلى مستوى الأداء فى كافة مجالات الحياة .

## ٥ - النظام العام يخفف العبء على كثير من المرافق :

النظام العام الذى يسمى لضبط الادارى الى تحقيقه يهدف الى الحيلولة دون وقوع الحوادث ودون انتشار الأمراض ودون تفشى الازعاج والضجيج ، وبقدر نجاح الضبط الادارى فى تحقيق أهدافه يؤدى هذا الى تخفيف الأعباء على المرافق الأخرى . فانخفاض نسبة الجرائم يؤدى الى تقليل الأعباء على القضاء وعلى الضبط القضائى . والاجتهاد للحيلولة دون انتشار الأمراض والابوئة يخفف الأعباء على المرافق

المهمة بالصحة كالمستشفيات والاسعاف وكافة لأجهزة انتسابعة لوزارة  
الصحة . كما أن السكن العامة تحصى صحة النفسية والعقلية للانسان  
وبالتالى تقلل من الأعباء الملقاة على عاتق الجهات المعنية بمعالجة لجانب  
النفسى والعقلى للمواطن .

## ٦ - النظام العام والاقتصاد:

أن اتفاق لدولة لتحقيق مظاهر النظام العام وهى الأمن العام  
ولصحة العامة والسكن العامة تؤدي الى خدمة الاقتصاد الوطنى  
وتخفيف الأعباء الاقتصادية على كل فرد . فالشوارع الممهدة النظيفة  
تطيل عمر السيارات ولا تكلف المشاة أعباء كثيرة . والحرص على الصحة  
العامة بربدم البرك والمستنقعات وسرعة التخلص من لقمامة يوفر على  
الأفراد مبالغ طائلة تتفق فى شراء المبيدات لتحقيق نظافة خاصة صعبة  
التحقيق فى ظل نظافة عامة متدهورة . كما أن انحيلولة دون انتشار  
الأمراض يوفر مبالغ تتفق على لعلاج اذا مرض الانسان . واذا لم  
تحرص الدولة على العمل على عدة جبهات للحيلولة دون انتشار الأمراض  
فان الأمراض المعارضة والمتوطنة تتفشى بشك يرهق ميزانية الدولة  
وميزانية لأفراد . ويمكن أن يقال نفس الشئ فيما يتعلق بالسكنية  
العامة وأثرها على صحة الانسان العصبية والنفسية والعقلية ، بمعنى  
أن الضجيج يؤدي الى اصابة الكثيرين بالأمراض ويؤدي الى اتفاق على  
المستوى العام وعلى المستوى الخاص كان المجتمع فى غنى عنه . وبصفة  
عامة فمن المعروف أن الوقاية خير من العلاج .

## الفصل الثاني

### الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص

الضبط الإداري الذي يهدف إلى المحافظة على لنظام يتفرع إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص .

#### الضبط الإداري الخاص : La police administrative générale

يخدم بالضبط الإداري العام جميع الإجراءات التي تتخذ بقصد المحافظة على نظام عام بمفاهيمه لثلاثة انتقالية الأمن والصحة والسكنية . ويهدف الأمن إلى تجنب الأضرار التي تهدد الجماعات أو لأفراد . ويمتد هذا من منع جرائم ضد أمن الدولة إلى حوادث السيارات وبصفة تعني حماية المواطنين من كل ما يهدد الصحة العامة من أخطار . والسكنية تشمل منع المخدرات والمخاضات التي تتعدى ما تتطلبه الحياة في جميع . وزاته معزيت زور وغير ذلك من مظاهر الاضطراب التي تعرض السكنية العامة لخطر . وقد سبق ان فصلنا النظام العام المادي ومظاهره وأهميته .

#### الضبط الإداري الخاص : Les polices administratives spéciales.

#### الضبط الإداري الخاص له معنيان :

المعنى الأول لضبط إداري الخاص ينصرف إلى أنشطة هيئات الضبط التي تهدف إلى ذات أهداف الضبط الإداري العام ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص  
Soumis à un Régime juridique spécial  
مثل الضبط المتعلق بالمرافق الخطرة والمضرة بالصحة . في هذه المرافق يهدف الضبط إلى نفس الأهداف التي يستهدفها لضبط العام ، ولكنها تخضع لنظام قانوني خاص فهي مثلاً في فرنسا تدخل في اختصاص المحافظ

ولا سلطة للمعدة في اتخاذ أى إجراءات متعلقة بها • وبالمثل يعتبر الضبط المتعلق بالسكك الحديدية هدفه المحافظة على الأمن والصحة والسكينة ولكنه خاضع لنظام خاص اذ يعهد الى هيئة خاصة بتولييه وهذه الهيئة هي وزير الأشغال العامة في فرنسا • ومن قبيل البوليس الخاص في مصر حرس الجامعة وشرطة السياحة وشرطة المسطحات المائية والكهرباء وشرطة مجلس لشعب والحرس الجمهورى وبوليس الآداب وشرطة التموين • وفي مصر يخضع البوليس الخاص لوزير الداخلية الذى يقوم بتنسيق نشاطها مع الوزير الذى يختص البوليس الخاص بالأمن المتعلق به •

ومن ناحية أخرى تتولى وحدات الحكم المحلى ، بمقتضى نص المادة ٢ من قانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، حماية أمن المرافق القومية فضلا عن توليها انشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها والتي لا تعتبر مرافق عامة قومية بموجب قرار من رئيس مجلس الوزراء •

**المعنى الثانى :** ينصرف معنى البوليس الخاص هنا الى أنشطة البوليس التى تهدف الى تحقيق أهداف غير الأهداف التى يرمى اليها الضبط انعام مثل البوليس الذى يهدف الى المحافظة على الرونق والرواء والبوليس الذى يهدف الى المحافظة على الآثار والمباني ذات القيمة التاريخية • فهذه الأهداف ليست داخلية فى مفهوم النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية للأمن والصحة والسكينة • ويكون هذا الضبط الخاص منظما بتشريعات مستقلة عن تشريعات لضبط الادارى العام تمنح لهيئات الضبط سلطات أقوى لتحقيق الأهداف الخاصة المنوطة بها •

وإذا كان أغلب الفقهاء مصريين وفرنسيين يذهبون الى اعتبار الضبط الادارى الخاص متضمنا المعنيين السابقين<sup>(١)</sup> • فان هناك آراء فى الفقه

Vedel : op. cit., p. 281-281,

(١)

Vedel : op. cit., p. 281-283, Riverro : op. cit., p. 383.

(٢)

المصرى بعضها ينكر صفة الضبط الإدارى الخاص عن المعنى الثانى وبعضها يضيف الى المعنيين السابقين معان أخرى .

فهنالك رأى يذهب الى أن الاجراءات التى تستهدف أغراضا غير النظام العام بمدلوله المعروف لا تعدو أن تكون تنظيميا لبعض الحريات تحقيقا للمصالح العام ، دون ان يكون لفكرة الضبط الإدارى تأثير فى تقرير هذا التنظيم<sup>(١)</sup> . ويستند هذا الرأى الى حجة مؤداها أن تدخل الدولة لحماية المصالح المالى للأفراد او لحماية الثروة الطبيعية أو التراث التاريخى هدفه لمصلحة العامة وهى فكرة أوسع من فكرة النظام العام . ولا ينكر هذا الرأى صفة ضبط عن الاجراءات التى تستهدف حماية المظهر وجمال الرونق فى الطرقات ولكنه يدخلها ضمن الضبط الإدارى العام تشبها مع انهاء قضاء مجلس الدولة فى كل من فرنسا ومصر .

ويذهب العميد عثمان خليل الى أن هناك صورة ثالثة للضبط تتجاوز الأغراض التى يتضمنها النظام العام ومثالها اجراءات الضبط التى تتخذ لغرض مالى مشروع مما لم يقره القضاء الإدارى قديما ثم تجه حديثا الى أقرار متحت ضغط حاجة الميز نيات للموارد ، وكذلك الضبط الذى يستهدف المحافظة على رواء المدن وجمال لطبيعة والطرق والأماكن العامة، كحظر أو تنظيم لصق الاعلانات العامة على لجدران ، وتحديد شروط خاصة لجمال المباني ونظامها فى حى من الأحياء<sup>(٢)</sup> .

(١) دكتور محمود سعد الدين الشريف : النظرية العامة للضبط الإدارى، مجلة مجلس الدولة ، السنة الحادية عشرة ، سنة ١٩٦٢ ، ص ١٣٣ تحت عنوان استبعاد الصورة الثانية من دائرة الضبط الخاص .

(٢) دكتور عثمان خليل : المرجع السابق ، ص ٣٤٢ ، « فمثل هذه الاهداف تتجاوز مدلولات النظام العام السابقة وتعتبر من هذا الوجه نوعا ثالثا من ( الضبط الخاص ) وقد كان قضاء مجلس الدولة قديما كما كما فى حكمه الصادر ١٩٢٨/٥/٤ لا يقر سلطات الضبط فى هذا الخصوص ولا يسلم بمشروعية تدخل الادرة بصده عن طريق « الضبط الإدارى » ، ما لم يعطها المشرع هذا الحق ، ولكن المجلس المذكور قد اتجه فيما بعد فى حكمه الصادر بتاريخ ١٩٣٦/١٠/٢٣ الى اقرار هذا النوع من أهداف الضبط ، مما يعتبره الفقيه نالين فرضا جديدا للبوليس الإدارى أطلق عليه اسم النظام » .

بينما يوسع رأى آخر من مدلول الضبط الإدارى للخاص بحيث يجعله يتضمن أربعة صور من نشاط الإدارة<sup>(١)</sup> :

١ - فمقصود بالضبط الإدارى الخاص أن يعمد الى أشخاص إدارية خاصة ببعض أوجه الضبط الإدارى العام كالضبط الإدارى الخاص بالسكك الحديدية . وهذه الصورة لا خلاف عليها بين الفقهاء فهم تدخل فى المعنى الأول لمفهوم لضبط الخاص طبقا لرأى غالبية الفقه .

٢ - وقد يقصد بالضبط الإدارى أن بعض أوجه النشاط تصدر بشأن تنظيمها والرقابة عليها تشريعات خاصة تزيد بالنسبة لها من سلطات ضبط الإدارى العام . ومثل ذلك القوانين الخاصة بتنظيم الاجتماعات أو تنظيم مرور ، والقوانين الخاصة بالمحلات الخطرة أو المقلقة للراحة أو المضادة للصحة . والقوانين الخاصة بشأن المحلات العمومية أو بشأن الطرق العامة ولستعمالها . والقوانين الخاصة بمنع لأحداث من دخول السينما<sup>(٢)</sup> ونحن نعتقد أن أغلب الأمثلة المشار إليها تدخل فى صميم سلطات الضبط الإدارى العام طبقا لرأى غالبية الفقه . أما للقوانين الخاصة بمنع الأحداث من دخول السينما فهو يدخل فى مضمون الضبط الإدارى الخاص فى معناه الثانى .

٣ - وقد يقصد بالضبط الإدارى الخاص أن تتخصص إجراءات الضبط ببعض أوجه النشاط لذى تمارسه طوائف معينة كالقانون الخاص بمزاولة مهنة الطب أو الصيدلة ، والقانون لخاص باقامة الأجانب<sup>(٣)</sup> .

٤ - وقد يقصد بالضبط الإدارى الخاص أن الإدارة تستهدف أغراضا غير الأغراض الثلاثة التى تدخل فى مدلول النظام العام الذى هو موضوع الضبط الإدارى العام . مثال ذلك الضبط الإدارى الذى يستهدف المحافظة

(١) دكتور طعمية الجرف : القانون الإدارى ، دار النهضة ، ١٩٧٨ ، ص ٤٩٢ .

(٢) المرجع المشار اليه فى الهامش ص ٢٩٢ .

(٣) المرجع المشار اليه فى الهامش السابق .



على الجمال الطبيعي في الحدائق والطرق والميادين وكذلك الضبط الإداري الذي يستهدف المحافظة على أنواع معينة من النبات أو الحيوان أو الطير ، والضبط الخاص بحماية الآثار . ولا خلاف بين الفقهاء على اعتبار الإجراءات السابقة من قبيل إجراءات الضبط الإداري وإن كان الخلاف حول اعتبار بعضها من صور الضبط الإداري العام لا الضبط الإداري الخاص .

### العلاقة بين هيئات الضبط الإداري العام وهيئات الضبط الإداري الخاص :

قد ينتج عن وجود البوليس العام إلى جانب البوليس الخاص تنازع في الاختصاص ، ويثور التساؤل عما إذا كان الضبط الخاص يحجب الضبط العام في مجال النشاط الذي ينظمه أم يقع ازدواج في الاختصاص . وهنا يجب التمييز بين حالتين :

**الحالة الأولى :** ينظم فيها المشرع الضبط الإداري الخاص ويمنع سلطات الضبط الإداري العام من التدخل فيما هو من اختصاص البوليس الخاص . ومثال ذلك تنظيم المشرع في فرنسا لضبط السكك الحديدية بنصوص مفصلة تواجه كل ما يعرض النظام العام في مناطق السكك الحديدية للخطر وتعهد بها إلى هيئات الضبط الخاص .

**الحالة الثانية :** ينظم فيها المشرع البوليس الخاص ويسمح بتدخل البوليس العام ويرجع ذلك إلى أن كلا من الضبط العام والضبط الخاص يعالج أوجها من النشاط الفردي لا يعالجه الآخر أولاً لأن ما يعالجه الضبط الخاص لا يغطي كافة النواحي التي يستهدفها الضبط العام وهنا يكمل الضبط الإداري العام الضبط الإداري الخاص . غير أن تدخل سلطات الضبط العام يجب أن يكون له ما يبرره من اعتبارات زمانية أو مكانية . مثال ذلك تدخل سلطات الضبط العام لمنع عرض فيلم سينمائي سبق أن حاز رخصة بالعرض من هيئات الضبط الخاص المكلفة بمراقبة المصنفات الفنية ، فهذا التدخل يكون مشروعاً إذا كان له ما يبرره من ظروف محلية

أو زمانية كأن يكون الشريط السينمائي يتضمن سخرية بسكان المنطقة التي يصع الضبط العام عرضه فيها ، أو أن تكون هناك موجة من الانحلال الخلقى تسود المنطقة تحتم منع عرض الفيلم، أو أن تكون المنطقة من المناطق التي يحج إليها الناس لأداء شعائر دينية في فترة معينة من السنة مما يوجب على سلطات الضبط العام مراعاة لهذه الظروف منع عرض بعض الأفلام التي أجازتها سلطات الضبط الخاص<sup>(١)</sup> .

### الهيئات المختصة بإجراءات الضبط الإداري العام :

ينقسم البوليس الإداري العام الى بوليس قومي Police d'Etat  
يمتد نشاطه الى كافة أنحاء الدولة ، وبوليس محلي Police municipale  
ينحصر مجاله في إقليم معين .

وفي فرنسا الأصل في البوليس القومي أنه مركز في يد الحكومة المركزية وعلى وجه التحديد الوزير الأول ووزير الداخلية . أما البوليس المحلي فانه من اختصاص السلطات المحلية وعلى وجه التحديد العمدة Le Maire .

أما في مصر فان الوضع قبل صدور قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ كان يجعل من البوليس لإداري لعام القومي والمحلي من اختصاص السلطة المركزية أى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ووزارة الداخلية ومديرى لأمن فى الأقاليم . أما العمدة فهو مجرد من أى سلطات ضبط إداري وان كان يعد من رجال الضبط القضائي . وعلى ذلك فلا يملك العمدة فى مصر اصدار لوائح بوليس أو قرارات إدارية فردية مما يدخل فى اختصاص الضبط الإداري . وقد نادى الفقه بضرورة أن يعهد بجانب من سلطات البوليس المحلي الى الهيئات اللامركزية<sup>(٢)</sup> .

واستجاب قانون نظام الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ جزئيا لهذا النداء . حقا ان اختصاص المجالس الشعبية المحلية فيما يتعلق بالضبط

(١) راجع حكم لوتيسيا السابق الاشارة اليه الصادر سنة ١٩٥٩ والقضاء اللاحق على هذا الحكم .  
(٢) الطباوى : المراجع السابق ، ص ٨٤٣ .

الادارى لازال اختصاصا استشاريا اذ تنص المادة ١٢ من القانون على أن يختص المجلس الشعبي للمحافظة في اطار الخطة العامة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح بعيد من المسائل من بينها اصدار التوصيات في المقترحات والخطط المتعلقة بصيانة للنظام والأمن المحلي (١) .

ولكن المادة ٣ من القانون نصت على اختصاص وحدات الحكم المحلي بحماية أمن المرافق القومية . وعن ناحية أخرى نصت المادة ٢٦ على أن يعتبر المحافظ ممثلا لرئيس الجمهورية بالمحافظة ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ويكون مسؤولا عن كفالة الأمن الغذائي ورفع كفاءة الانتاج الزراعي والصناعي بالمحافظة . والمحافظ مسؤول عن الأمن والاخلاق والقيم العامة بالمحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن في اطار السياسة التي يضعها وزير الداخلية ، وعلى مدير الأمن أن يبحث مع المحافظ الخطط الخاصة بالحفاظ على أمن المحافظة لاعتمادها ، ويلزم مدير الأمن باخطاره فورا عن الحوادث ذات الأهمية الخاصة على أن يتم اعداد التدابير اللازمة في هذا الشأن بالاتفاق بينهما . وقد ورد في المادة ٢٧ من بين ما يتولاها المحافظ الاشراف على جميع فروع الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها الى الوحدات المحلية ، فيما عدا الهيئات القضائية والجهات المعاونة لها .

ومفاد هذه النصوص أن الضبط الادارى العام لازال من اختصاص السلطات المركزية وليس للمجالس الشعبية الا سلطات استشارية وسلطة اصدار توصيات . أما المحافظ فان اختصاصه فيما يتعلق بالأمن يجب أن يباشره بالتعاون مع مدير الأمن الخاضع للسلطة المركزية أى وزير الداخلية وجميع خطط الأمن يجب اعتمادها من الوزير . ويتعين أن يتم الاتفاق بين المحافظ ومدير الأمن فيما يتعلق بالتدابير اللازمة للمحافظة على الأمن . ورغم أن للمحافظ بمقتضى هذه النصوص اشرافه على فروع وزارة الداخلية فان هذا لا يجعل منه سلطة ضبط ادارى محلى يصدر

(١) راجع قانون نظام الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

لوائح ضبط أو قرارات فردية متعلقة بالمحافظة على الأمن و لصحة والسكنية، وذلك لأن وزارة الداخلية ليست من الوزارات التي نقلت اختصاصاتها الى لوحدات المحلية<sup>(١)</sup> .

هذا فيما يتعلق بالأمن ، غير أن اجراءات الأمن ليست الا جزءا من جراءات الضبط الذى يتضمن فضلا عن الأمن الصحة والسكنية واجراءات الضبط المتعلقة بالمحافظة على الصحة العامة وكذا السكنية موزعة بين عديد من الوزارات لأنها تشمل نظافة لشوارع ومكافحة الحشرات والحيوانات الضارة بالصحة والتأكد من سلامة الصرف الصحى ومتابعة انتشار الأوبئة والأمراض، وتتطلب السكنية أن ترعى الهيئات العامة والخاصة عدم إغراق المواطنين وهذه المهام تتولاها وزارات أخرى غير وزارة الداخلية أحيانا بالتعاون مع وزارة الداخلية أو بالتعاون بين وزارات مختلفة . ومعروف أن قانون نظام الحكم المحلى نقل الى المحافظين اختصاصات الوزارات التى لاتعتبر مرافق قومية . ومن ثم يتعين بشأن كلوزر تتولى مهمة متعلقة بالصحة أو السكنية دراسة النصوص المنظمة لطبيعة وظيفة الوزارة وعلاقة الوزارة بالمحافظين لتحديد اختصاص كل جهة . ومعنى ذلك أن السلطات المحلية أصبحت مختصة بالعديد من أوجه نشاط الضبط الادارى العام .

ويرى الفقه أن تتولى الحكومة المركزية أصلا مهمة المحافظة على الأمن لأنه من وظائف الدولة التى تحتاج الى تنظيم تشريعى موحد . على أن هذا لا يمنع من مشاركة الهيئات المحلية فى المحافظة على النظام العام لأنها أقدر من الحكومة المركزية على القيام بالرقابة على كل ما يهدد النظام العام وأبصر بأساليب هذه الرقابة وأوضاعها . ويستشهد أصحاب هذا الرأى على صحة رأيهم بان طبيعة التدابير اللازمة لحفظ وصون الصحة العامة تختلف فى المدينة عنها فى القرية ، بل وتختلف من إقليم الى إقليم فمشكلة الغذاء تعتبر أهم ما تعنى به الهيئات المحلية وتتخذ فى سبيل حلها

(١) راجع قرار رئيس مجلس الوزراء الذى حدد المرافق القومية ، قرار رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ .

التدابير الوقائية اللازمة فيما يختص بسلع أساسية هوية كاللبن والخبز واللحوم .

وتعنى الهيئات المحلية كذلك بمنع تلويث الأنهار ومجارى المياه ، وتحديد السرعة التى لايجوز أن تتعدها السيارات فى النطاق المحلى . وهذه التدابير الوقائية ينبغى أن لا تنزل عن الحد الذى يفرضه التشريع المركزى فى العادة (١) .

ويمكن أن نرسم بصورة آتية لتوزيع الاختصاصات فيما يتعلق بنشاط الضبط الإدارى فى ظل الدستور الحالى (٢) :

١ - مجلس الشعب يصدر التشريعات المتعلقة بالضبط الإدارى والتى تصبى على قيم أدولة بأسره ويتعين احترامها من السلطة التنفيذية .

---

(١) الدكتور محمد عبد الله العربى « تنظيم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة . مجلة القانون والاقتصاد السنة التاسعة والعشرون العدد الثانى . د. محمود سعد الدين الشريف : المرجع المشار اليه ، السنة الثانية عشرة ، ص ٦٤ ، ٦٥ .

ويستطرد الكاتب تفصيلا لهذا الرأى قائلا :

« ولهذا يلغى التنظيم الضبطى على كاهل هيئات الضبط المحلى واجب تنفيذ القوانين واللوائح الضبطية العامة كما يلغى عليها استثناء واجب اتخاذ تدابير الامن العامة فى أمور تجاوز أهميتها الضبطية النطاق المحلى كمثل حماية الاقليم القومى واتخاذ التدابير اللازمة حيال من يهددون سلامة الدفاع الوطنى ، أو يخشى منهم أحداث فتن يتعدى ضررها الى ما وراء الحدود المحلية » .

« وتختلف سياسة التشريعات بالنسبة الى اشراك المجالس المحلية أو عدم اشراكها فى الاضطلاع بنصيب من وظيفة الضبط الإدارى المحلى ، ومدى الوصاية المركزية على هذه المجالس أو الهيئات الضبطية ، فالمعمدة فى فرنسا يستقل باتخاذ تدابير الضبط الإدارى فى نطاق بلده دون تدخل من المجلس البلدى . أما بالنسبة للوائح العامة فله اصدارها على أن تخضع لتصديق مدير المقاطعة أو نائبه فى ميعاد معين بالنسبة الى اللوائح الصحية للمجلس البلدى أن يشترك معه بإبداء الرأى فيها » .

(٢) راجع نبيا يتعلق بالوضع فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٥٦ الدكتور محمود سعد الدين الشريف : المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ص ٦٥ - ٧٢ .

٢- رئيس الجمهورية يصدر النوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين المتعلقة بالضبط وذلك بمقتضى نص المادة ١٤٤ من دستور سنة ١٩٧١ (١) .

٣- رئيس الجمهورية يصدر لوائح الضبط المستقلة وهذا بمقتضى نص المادة ١٤٥ من دستور سنة ١٩٧١ والتي تنص على أن يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط .

٤ - مجلس الوزراء يصدر اللوائح المنفذة للقوانين بمقتضى نص المادة ١٥٦ من الدستور .

٥ - الوزراء كل في مجال اختصاصه يصدر القرارات اللائحية التنفيذية المنظمة لحرريات لأفراد بهدف المحافظة على الأمن والصحة والسكينة . وذلك تنفيذا لنص المادتين ١٥٧ و ١٤٤ من الدستور .

٦ - المحافظون يتولون اختصاصات الوزارات التي لا تعتبر مرافق قومية . فضلا عن مسؤوليتهم عن المحافظة على أمن المرافق التي تعتبر مرافق قومية .

والملاحظ أن كون الاختصاصات غير محددة فيما يتعلق بنشاط الضبط الإداري يؤدي في كثير من الأحيان الى سلبات تجعل للنظام العام في حالة متدهورة نظرا لعدم معرفة الجهة المختصة . ولذلك يحسن أن يصدر تسريع يحدد الجهات المختصة بأوجه الضبط الإداري المتعددة (٢) .

(١) مادة ١٤٤ : « يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في إصدارها . ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه » .

(٢) يشير الدكتور طعيمة الجرف : القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤٩٣ ، الى عدم كفاية التشريعات المتعاقبة في شأن اختصاص هيئة الشرطة وأحرها القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الذي يقرر أن تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام العام والآداب ، وب حماية الأرواح والأعراض والأموال وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمانينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات : وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات . ويرى الدكتور الجرف أن النص على هذه الصورة لا يفيد كثيرا في تحديد

• • • • •

---

أغراض الضبط الإداري ، وذلك لأن إصدار القانون المشار اليه والقوانين المشابهة السابقة عليه لم تكن تهدف مطلقا تنظيم الضبط الإداري وفقا للتحديد الذي يراه الفقه ، وإنما هي تهدف فقط تنظيم شئون رجال الشرطة من حيث التعمين والترقية والتأديب . وبناء عليه فلا يجوز الاعتماد على هذه النصوص لتحديد معنى الضبط وأهدافه .

ونحن نوافق استاذنا الدكتور الجرف على رأيه ونضيف أن هيئة الشرطة بحسب النص مكلفة بالمحافظة على الأمن أما بقية أهداف الضبط الإداري فتكتاف عدة وزارات من أجل تحقيقها ولا يستغرق الأمن كل أهداف الضبط الإداري .

## الفصل الثالث

### الضبط الإدارى والضبط القضائى

#### نظام القانون ونظام البوليس :

تستطيع الدولة تنظيم الحرية بوسيلتين مختلفتين : الوسيلة الأولى تترك فيها الدولة المواطن حر التصرف . وتتدخل فقط عندما تقع مخالفة للقانون . وهذا المنهج هو المنهج لقضائى والوسيلة الثانية تكون الدولة فيها أكثر حذرا وتفرض التزامات على الافراد تحول دون وقوع المخالفات وهذا هو المنهج الوقائى :

وفى ظل النظام العقابى Le régime repressif يكون المواطن حر . ولكنه مسئول عن سلوكه . ويتعرض الفرد الذى يسىء استعمال حريته لعقوبات مدنية وجنائية . وتكون حقوق وحرىات الافراد محترمة فى كنف النظام العقابى ولذا كيف النظام بأنه نظام قانونى Régime de droit

أما فى ظل النظام الوقائى Le régime preventif فان الدولة تتدخل قبل أن تقع أى مخالفة للقانون مستهدفة بذلك الحيلولة دون وقوع المخالفات . وهذا التدخل قد يحرم المواضع من حريته ومن حقه فى اختيار سلوكه . وتلعب اللوائح التنظيمية دورا هاما فى ارساء النظام الوقائى ويسمى هذا النظام نظام الضبط أو نظام البوليس (١)

ومن الواضح أن النظام العقابى يترك للمواطنين حرية أكثر . ولذا فإنه يحظى بالتقدير ويوضع فى مرتبة أعلى من النظام العقابى . وهى

(١)

Georges Burdeau : Les libertés publiques. L.G.D.J., 1966, P. 30.

(٢) المرجع المشار إليه فى الهامش السابق .



أن النظام العقابي يوفر الحرية للمواطنين فإنه يرتب على ذلك انعدام مسئوليتهم كاملة عن أفعالهم واستعمالهم لحياتهم . ففي ظل النظام العقابي يختار الشخص طريقة سلوكه دون أن يكون ملزما باتباع قواعد تعتبر ثمرة تجربة الآخرين وإنما يضع الفرد حدودا على حرياته بنفسه . ومع ذلك فإن هناك خطورة تتبع من تبني نظام عقابي بحت ، حيث أن عدم وجود تنسيق وقائي بين الحريات يؤدي الى فوضى شاملة<sup>(١)</sup> .

وإذا كان للنظام الوقائي ما يبرره فإنه يضع حريات الافراد في اطرار أضيق مما هي عليه في ظل النظام العقابي . ونتيجة لذلك فإن النظام الوقائي يجب ألا يطبق الا في الحالات التي تقتضي المصلحة اللجوء اليه . والقاعدة الذهبية في مجال الضبط هي أنه يجب أن يهدف كل اجراء ضبطي الى المحافظة على النظام لعام ، بمعنى أن الضبط يجد حده في الهدف منه . أن أهم خصائص عمل الضبط ليس موضوعه أو نوع العمل وإنما نتيجته التي يجب أن تكون المحافظة على النظام بمعناه الواسع<sup>(٢)</sup> .

**النظام الديموقراطي يؤدي الى تواجد الضبط الاداري والضبط القضائي معا :**

مهما اتخذ من اجراءات وقائية لمنع الجرائم والضوضاء والحيولة دون تهديد الصحة العامة . فإن هذا لا يؤدي الى اختفاء الجريمة أو الى السكينة الشاملة أو الى عدم ظهور الأمراض ، تماما مثل كل الاجراءات الوقائية التي يتخذها الانسان فانها لا تحول دون مرضه من آن لآخر .

وعلة ذلك أن النظام الذي يسمى اليه نظام الضبط يجب أن يكون نظاما ديموقراطيا يسمح بممارسة الحريات ، لانظاما مطلقا يلغي الحريات ذلك . أن النظام الديموقراطي يقوم على أساس ضمان الحريات ، لأن الديموقراطية تدعو المواطنين الى ممارسة حرياتهم لتحقيق أهداف

(١) رأى لاسكي ويردو مشار اليه في كليب الحريات المسلية لبيرو  
ص ٢٠ ، ٢١ .

Burdeau : op. cit., p. 31.

(٢)

اجتماعية . وبغير التوافق مع هذه الأهداف الاجتماعية يصبح التمتع بالحرية مستحيلا . ولتوضيح استحالة التمتع بالحرية بغير نظام يكفى أن نتصور حرية المرور بغير تنظيم . إن قانون المرور عندما يضع قواعد لسيار السيارات والمشاة لا يلغى الحرية وإنما يجعل هذه الحرية ممكنة ، لأنه من المستحيل أن نترك السيارات تسير على أى من جانبي الطريق أو دون اشارات ضوئية ، لأن ترك الافراد يتصرفون كما يحلو لهم ستنتج عنه فوضى وحوادث كثيرة تجعل حرية المرور مهددة . فقانون المرور عندما يضع قواعد منظمة لسيار العربات والمشاة يحتوى الحرية لتأمين الحياة الاجتماعية ولتوفير الأمن لكل من يسير في الشارع سواء أكان راكبا أو راجلا<sup>(١)</sup> .

لا تهدف سلطات الضبط الادارى اذن الى إقامة نظام عام مطلق ، وإنما الى توفير نظام عام ديموقراطى يتيح الفرصة لممارسة الحريات . ونتيجة لذلك تقع مخالفات وجرائم تستدعى وجود سلطات تتولى ماقبة مرتكبها ومحاسبتهم ومن ثم فإن وجود لضبط الادارى لم ولن يغنى عن وجود الضبط القضائى . الضبط الادارى للوقاية والضبط القضائى لمعالجة الآثار التى تترتب على وقوع الجرائم . فلم يوجد ، ولن يوجد مجتمع ، مهما بلغت درجة تنظيمه ، لا ترتكب فيه جرائم ولا تقع فيه مخالفات حتى لو كانت سلطات لضبط الادارى تقوم بواجبها على أحسن وجه .

ويصبح من الواجب علينا ، بعد أن أوضحنا ضرورة وجود كل من الضبط الادارى الى جانب الضبط القضائى ، أن نميز بينهما وأن نبين النتائج القانونية التى تترتب على هذا التمييز .

---

(١) كل عمل تقوم به الحكومة ويؤدى الى بتر الحريات يعد عملا معاديا للديموقراطية ولا يكفى أن يكون هدف السلطات المحافظة على النظام العام حتى يصبح عملا مشروعا ، وإنما يتعين أن يكون هدف الاجراء الضبطى ادخال الحريات الفردية فى الاطار الاجتماعى .

لزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع كتابنا نسبة الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٩ .

## التمييز بين الضبط الادارى والضبط القضائى :

الضبط الادارى هو مجموعة الاجراءات التى تتخذها هيئات الضبط الادارى للحيلولة دون وقوع الاضطرابات التى تؤثر على النظام العام .  
أما الضبط القضائى فيشمل الاجراءات التى تتخذها سلطات الضبط القضائى عند وقوع الجريمة بهدف البحث عن مرتكبها والقبض عليهم وتقديمهم للمحاكمة .

يهدف الضبط القضائى اذن الى البحث عن الجنايات والجنح والمخالفات وجمع الأدلة وتسليم مرتكبى الجرائم للمحاكمة تمهيدا لمحاكمتهم ، أى أن الضبط القضائى تبدأ مهمته بعد وقوع الجريمة . وتنص المادة ٢١ من قانون الاجراءات الجنائية على أن مأمورى الضبط القضائى يقومون بالبحث عن الجرائم ومرتكبها وجمع الاستدلالات التى تلزم للتحقيق فى الدعوى . ولما كانت اختصاصات رجال الضبط القضائى واسعة وتمس الحريات العامة فقد حدد قانون الاجراءات الجنائية رجال الضبط القضائى تحديدا على سبيل الحصر . ولما كان التعداد الذى أورده قانون الاجراءات الجنائية لرجال الضبط القضائى تعدادا على سبيل الحصر ، فان قياس أحد رجال الشرطة من غير رجال الضبط القضائى بعمل من أعمال الضبط القضائى يجعل العمل باطلا (١) .

ويعتبر رجال الشرطة على اختلاف رتبهم ووظائفهم من رجال الضبط الادارى وقد حدد القانون طائفة منهم ليكونوا من رجال الضبط القضائى الذين يمكنهم مباشرة الأعمال المهيئة لافتتاح الدعوى العمومية من قبل النيابة وأضاف اليهم آخرين وإن لم يكونوا من رجال الشرطة .

وقد حددت المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية المحلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧١ رجال الضبط القضائى وقسمتهم الى ثلاث طوائف من

---

(١) انظر احمد فتحى سرور : الوسيط فى قانون الاجراءات الجنائية ، الجزء الثانى ، ص ١٩٨ ، ص ٥ - ١٦ ، وانظر مكيون سلامة : الاجراءات الجنائية فى التشريع المصرى ، ١٩٧٢ ، ص ٢٢٨ وما بعدها .

حيث ختصاصهم : الطائفة الاولى رجال الضبط القضائي ذوو الاختصاص المكانى المحدود والعام بالنسبة لجميع الجرائم (١) ، والطائفة لثانية رجال الضبط القضائي ذوو الاختصاص المكانى الشامل لجميع أنحاء الجمهورية ولجميع لجرائم (٢) ، والطائفة الثالثة رجال الضبط القضائي ذوو الاختصاص لكانى المحدود والخاص بجرائم معينة (٣) .

(١) محل دراسة هذه الطوائف تفصيلا هو الاجراءات الجنائية المراجع المشار اليها فى الهامش السابق .

تشمل الطائفة الاولى : ١ - اعضاء النيابة العامة ومعاونوهم ٢ - ضباط الشرطة وامناءها والكونستابلات والمساعدين ٣ - رؤساء نقطه الشرطة ٤ - المعد ومشايخ البلاد ومشايخ الخفاء ٥ - نظار ووكلاء محطات السكك الحديدية . وقد منحت المادة ٢٣ لمديرى امن المحانظات ومفتشى مصلحة التفتيش العام بوزارة الداخلية اختصاص مباشرة الاعمال التى يقوم بها مأمورو الضبط القضائي فى دوائر اختصاصهم ودون ان تضفى عليهم صفة الضبطية القضائية وذلك لتفادى تبعيتهم للنيابة العامة .

(٢) تشمل الطائفة الثانية : ١ - مديري وضباط ادارة المباحث العامة بوزارة انداخلها وفروعها بمديريات الامن ٢ - مديري الادارات والاقسام ورؤساء المكاتب والمفتشين والضباط والكونستابلات والمساعدين وباحثات الشرطة العاملين بمصلحة الامن العام وفى شعب البحث الجنائي بمديريات الامن ٣ - ضباط السجون ٤ - مديري الادارة العامة لشرطة السكة الحديد والنقل والمواصلات وضباط هذه الادارة ٥ - قائد وضباط اساس هجانة الشرطة ٦ - مفتشى وزارة السياحة . وتتبع هذه الطائفة بسلطة الضبط القضائي بالنسبة الى جميع انواع الجرائم ، ولولم تكن متعلقة بأعمال الوظائف التى يؤدونها .

(٣) الطائفة الثالثة وهى رجال الضبط القضائي ذوو الاختصاص المكانى المحدود ورد النص عليها فى الفقرة الاخيرة من المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية اذ تنص على انه يجوز بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص تخويل بعض الموظفين صفة مأمورى الضبط القضائي بالنسبة الى الجرائم التى تقع فى دوائر اختصاصهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم . ويندرج تحت هذه الطائفة مفتشو الصحبة ومساعدوهم ومفتشو الاغذية ، ومديرو ووكيل ومفتشو ادارة السجل التجارى ، وملاحظوا البلديات ، ومهندسو التنظيم وغيرهم ممن يصدر بهم قرار وزير العدل . كما أن المادة ٣٤٨ من قانون الاجراءات الجنائية منحت للموظفين الذين يعينهم وزير الشؤون الاجتماعية صفة الضبط القضائي فيما يختص بالجرائم التى تقع من الاحداث .

ويؤدى تجاوز مأمور الضبط لاختصاصه المكانى او النوعى الى اعتبار الاجراء الذى اتخذه باطلا . راجع احكام محكمة النقض : حكم ١٩٦٠/٥/١٠

والأصل أن أداة تحويل سلطة الضبط القضائي وأسباغ صفة رجل الضبط القضائي على الموظف العام هي القانون لأن اجراءات الضبط تمس الحريات العامة . ومع ذلك فإن المشرع المصري ميز بين رجال الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام ، وبين رجال لضبط القضائي ذوي الاختصاص الخاص . وحددت المادة ٢٣ اجراءات رجال الضبط القضائي ذوي الاختصاص العام سواء أكان اختصاصهم شاملا لجميع أنصاء لجمهورية أم كان مقصورا على أماكن محددة . أما رجال الضبط القضائي ذوو الاختصاص فقد جعلت المادة ٢٣ منحهم هذه الصفة بقرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص<sup>(١)</sup> .

ومن اتعدد انوارد لرجال الضبط لقضائي يبدو أن كثيرا من رجال الضبط الإداري هم في نفس الوقت من رجال الضبط القضائي ، بل أن مأموري الضبط القضائي قد يؤدون العملين معا . فمثلا ضابط المرور يقوم بمهمة الضبط الإداري عندما يصدر تعليمات من شأنها تقاوى وقسوع الحوادث ، ولكن عند وقوع الحوادث أو مخالفات المرور يقوم بمهمة من مهام الضبط القضائي بتحرير المخالفات ومعاينة الحوادث واستجواب

---

الذى اعتبر عمل مأمور الضبط ليس عمل ضبط قضائي ولكنه لازال مبالا صادرا من رجال السلطة العامة ، وحكم ١٩٦٥/١١/٢٨ الذى اعتبر رجل الضبط القضائي فى هذه الحالة فردا عاديا . مامون سلامة : المرجع السابق، ص ٣٤٠ .

انظر المتن موقف مجلس الدولة المصرى .

(١) ينتقد الدكتور أحمد فتحى سرور نص الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣ ، فى ص ١٢ من المرجع السابق قائلا :

« من الغريب أن تنص الفقرة الأخيرة من المادة ٢٣ من قانون الاجراءات الجنائية على أن تعتبر النصوص الواردة فى القوانين ( والمراسيم والقرارات ) الأخرى بشأن تحويل بعض الموظفين اختصاص مأموري الضبط القضائي بمثلثة قرارات صادرة من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص . فهذا النص يجعل القوانين فى قوة القرارات الوزارية ، فيما يتعلق بمنح سلطة الضبط القضائي الخاص . والعكس هو الصحيح ، فالأصل هو أن يكون القانون أداة منح هذه السلطة لانها تتعلق بالاختصاص . والقرار الوزارى الصادر بذلك يكون طبقا للقانون » .

المتسببين في الحوادث • وعلى هذا الاساس فانه ليس من المفيد الاعتماد على المعيار العضوي للفرقة بين أعمال الضبط الادارى وأعمال الضبط القضائى (١) :

ويقدم الفقه عدة معايير أخرى للفرقة بين عمل الضبط الادارى وعمل الضبط القضائى منها المعيار القائل بأن نشاط الضبط الادارى مانع ووقائى وسابق على وقوع الاضطرابات في النظام العام ، بينما نشاط الضبط القضائى جزائى ولاحق على وقوع الجريمة بهدف الكشف عن مرتكبيها ومعاقبتهم غير أن الفقه الحديث يرى أن الاعتماد على هذا المعيار لا يمكن أن يكون مطلقا في الفرقة بين الضبط الادارى والضبط القضائى • فكثيرا ما يتدخل رجال الضبط الادارى بعد وقوع المخالفة وذلك لمنع تفاقم الخطر، لان لضبط يستهدف الحيلولة دون الاخلال بالنظام العام أو وقفه بعد وقوعه لمنع استفحاله • ومن ناحية أخرى فان أساليب الضبط الادارى وان كانت في أغلبها اجراءات وقائية ، فان الضبط الادارى قد يلجأ الى استخدام الجزاءات لاتقاء الاخلال بالنظام العام عندما تظهر بوادره • ومن قبيل اجراءات الضبط التى تتضمن جزاء اداريا اسقاط الجنسية ، وإبعاد الأجانب ، والاعتقال الادارى ، وسحب الترخيص أو وقفه مؤقتا (٢) •

ويقدم الفقه الحديث معيارا آخر للتمييز بين أعمال الضبط الادارى وأعمال الضبط القضائى يتحصل في أن دور رجال الضبط القضائى يقتصر على التأكد من أن أحد الافراد قد خالف قاعدة قانونية دون أن يكون من سلطتهم انشاء قاعدة قانونية ، بينما يكون من سلطة رجال الضبط الادارى خلق قاعدة قانونية فمثلا من سلطة المحافظ أو العمدة في فرنسا اصدار لوائح ضبط مستقلة ليست مجرد تنفيذ للقواعد القانونية • غير أن هذا

(١) محمود سعد الدين الشريف : المرجع السابق ص ١٢٣ وما بعدها .

محمود عاطف البنا : المرجع السابق ، ص ٥٥٩ وما بعدها .

(٢) Jean Castagné : Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes de police administrative L.G.D.J. Paris, 1964, P. 22 et ss.

المعيار بدوره لئلا يفيد من الناحية العملية لأنه ليس من المؤكد أن يحوى كل نشاط ضبط ادارى خلقا لقواعد قانونية ، فأحيانا لا يحوى دور رجال الضبط الادارى تنفيذ القواعد القائمة أو تطبيق نص عام لائضى أو قانونى .

والمعيار الذى نميل اليه ، والذى سنرى أن القضاء يطبقه ، هو فحص طبيعة العمل ومضمونه . فإذا كانت الهيئة المتصرفة قد اتخذت العمل باعتبارها مساعدا للقضاء لأداء مهمة هدفها خدمة العدالة وتتبع مرتكبى الجرائم تمهيدا لافتتاح الدعوى الجنائية فالمعمل من أعمال الضبط القضائى . أما اذا كان العمل قد اتخذ فى اطار الضبط الادارى دون أن يكون الهدف منه البحث عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات فإن العمل يعتبر من أعمال الضبط الادارى<sup>(١)</sup> .

### أهمية التمييز بين أعمال الضبط الادارى وأعمال الضبط القضائى :

من الناحية العملية يجب التعرف على طبيعة العمل وما اذا كان من أعمال الضبط الادارى أو من أعمال الضبط القضائى ، لأن عمل الضبط القضائى خاضع لرقابة النائب العام ، بينما لا يخضع عمل الضبط الادارى لاشراف النائب العام ويعتبر عملا اداريا خاضعا لرقابة مجلس الدولة .

وتوجد مصالح أكيدة للمواطنين تتأثر بتكليف العمل بأنه عمل ضبط ادارى أو عمل ضبط قضائى . فعمل الضبط القضائى لا يمكن الطعن فيه بالالغاء والحصول على حكم قضائى بالغاء أو وقف تنفيذه . ومن ثم فإن اجراءات الضبط الادارى تخضع لرقابة تعصى حريات الافراد لا نظير لما ازاء اجراءات الضبط القضائى ، وقد اظهر القضاء الحديث أنه حتى عند تطبيق نظرية الغصب على اجراءات مصادرة الصحف فإن النتيجة التى يمكن الحصول عليها باللجوء الى القضاء العادى وإعادة الحال الى ما كان

(١) انظر مذكرات الاستاذ مورو للدكتوراه بكلية الحقوق جامعة القاهرة -

عليه لا تقارن بالنتائج التي يحصل عليها المتقاضى أمام القضاء الإدارى  
بالغاء لقرار الإدارى لتجاوز السلطة .

هذا عن دعوى الالغاء أما دعوى لتعويض فيمكن بصددتها وضع  
المعادلة الآتية :

الاختصاص القضائى يساوى عدم المسؤولية ، Compétence  
، ويترتب على ذلك أن اختصاص judiciaire égale irresponsabilité.  
القضاء لعادى بدعاوى التعويض عن أعمال الضبط القضائى تؤدى للى  
عدم الحكم بتعويض للمضروور<sup>(١)</sup> .

فبينما يقرر مجلس الدولة مسئولية الإدارة عن أعمال الضبط للإدارى  
أحيانا دون خطأ وهو ما ذهب اليه فى أحكام كويتياس ولوكونت ودارمى ،  
وأحيانا عن الأخطاء البسيطة ، ويتشدد أحيانا أخرى متطلبا أن تكون هذه  
الأخطاء على درجة عالية من الجسامه حتى تتعقد مسئولية الإدارة ، فان  
المبدأ الذى يسير عليه القضاء العادى هو عدم مسئولية الدولة عن الأعمال  
القضائية .

وعلى هذا الأساس فان التوسع فى أعمال الضبط الإدارى على حساب  
ما يبعد من أعمال الضبط القضائى اتجاه يسمى من ورائه القضاء الى توفير  
الحماية للمتقاضين بتمكينهم من المطالبة بالغاء الاجراءات غير المشروعة  
والحصول على تعويض عن الأضرار التى أصابتهم . وان كان الفقه ينبه  
الى ضرورة عدم المغالاة وينصح بعدم الانقياد وراء هذا الإغراء احتراما  
لحجية الأمر المقضى به ولبدأ الفصل بين السلطات<sup>(٢)</sup> .

---

(١) عكس ذلك الدكتور ملطف البنا : المقال المشار اليه ، ص ٥٥٨ ونحن  
لا نتفق فى الراى مع الدكتور البنا عندما يقرر أن القضاء المصرى العادى يميل الى  
تقرير مسئولية الدولة عن أعمال الضبط القضائى ، وذلك لان الامثلة التى  
أوردتها فى الهائش تؤكد مسئولية الدولة عن الاعمال الادارية وعدم مسئوليتها  
عن الاعمال القضائية .

(٢) مورو : المفكرات المشار اليها ، ص ٤٩ وما بعدها .



## موقف القضاء الفرنسي من التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي :

يعتمد لقضاء الفرنسي في التمييز بين عمل الضبط الإداري وعمل الضبط القضائي على معيار مادي أي أنه ينظر إلى طبيعة موضوع العمل ، فإذا كانت الهيئة التي اتخذت القرار قد تصرفت باعتبارها مساعدة للقضاء للمساهمة في خدمة العدالة بعد وقوع جريمة معينة لتتبع المجرمين تمهيدا لافتتاح الدعوى الجنائية فإن العمل يعتبر من أعمال الضبط القضائي . أما إذا كان العمل قد اتخذته الهيئة في إطار حماية النظام العام لتفادي وقوع جرائم أو مخالفات دون أن يكون الهدف من البحث عن الجرائم ومركبتها وجمع الاستدلالات لافتتاح الدعوى الجنائية فإن العمل يعتبر من أعمال الضبط الإداري (١) .

وكثيرا ما يحاول متخذ العمل الادعاء بأن العمل من أعمال الضبط القضائي ليحظى بالحماية التي تتمتع بها أعمال الضبط القضائي وخاصة عدم جواز الغائها . غير أن مجلس الدولة الفرنسي لا يأخذ بتكييف متخذ العمل وإنما يفحص مضمونه ولا يعتد إلا بطبيعته .

وقد أكد مجلس الدولة اعتماده على المعيار المادي في التفرقة بين أعمال الضبط الإداري وأعمال الضبط القضائي في حكم من أحكامه الشهيرة وهو حكم فرامبار Frampar الصادر في ٢٤ يونيو سنة ١٩٦٢ (٢) . وتتلخص وقائع هذه القضية في أن محافظ الجزائر أمر بالحجز على أعداد من جريدة فرانس سوار ( عدد ٣٠/٣١ ديسمبر سنة ١٩٥٦ ) بومن جريدة لوموند ( عدد ٦ ، ٧ يناير سنة ١٩٥٧ ) . واعتمد المحافظ على نص المادة العاشرة من قانون الاجراءات الجنائية ( وهي تقابل المادة ٣١ من القانون الجديد ) ، وهي تنص على أن على محافظي الاقاليم ومحافظ باريس كل في مجال اختصاصه أن يتخذوا في حالات الاستمجال جميع الاجراءات

(١) المرجع المشار اليه في الهامش السابق ، ص ٥٣ وما بعدها .

Les grands arrêts, 1962, p. 478.

(٢)

اللازمة للحفاظ على الجنايات والجنح المرتكبة ضد أمن الدولة الداخلي أو الخارجي ، وأن يسلموا مرتكبي الجرائم للمحاكم المختصة بتوقيع العقوبة . وقد حرص محافظ الجزائر عند أمره بالحجز على أعداد الصحف المشار إليها إلى الإشارة إلى أنه يعتمد على نص المادة ٨٠ من قانون العقوبات الفرنسي المتعلقة بأمن الدولة الخارجي ، كما حدد المحافظ في قراره أن الجرائم المحتجزة كانت تحتوى على ما يمس أمن الدولة الخارجي .

وتطبيقا لحكم المادة ١٠ من قانون الاجراءات أحال المحافظ الأوراق إلى النائب العام خلال الأربع والعشرين ساعة التالية ، ولكن النائب العام لم يتخذ أى إجراء في الدعوى . قامت جريدتا لوموند وفرانس سوار برفع عدة دعاوى : دعاوى تعويض أمام المحاكم القضائية ، ودعاوى تجاوز سلطة أمام القضاء الإداري ضد محافظ الجزائر تهدف إلى إلغاء القرارات الصادرة في ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٥٦ وفي ٦ يناير سنة ١٩٥٧ . وقد حكمت المحكمة المدنية بالسين والمحكمة المدنية بالجزائر بعدم اختصاصها بدعاوى التعويض ، ومن ناحية أخرى حكمت محكمة الجزائر الإدارية بعدم اختصاصها بحجة أن الأعمال الصادرة لتنفيذ لنص المادة ١٠ من قانون الاجراءات الجنائية تعتبر من أعمال لضبط القضائي ، وبالتالي يختص بالمنازعات المتعلقة بها القضاء العادي لا القضاء الإداري . قام أصحاب الشأن بالظن في هذا الحكم أمام مجلس الدولة باعتباره قاضي درجة ثانية . ولكي نفهم أبعاد حكم مجلس الدولة في هذه القضية الشهيرة التي أرست مبدأ فيما يتعلق بالتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي ، يجب أن نذكر بالحلول التي كانت مقبولة ومعتمدة حتى يوم صدور هذا الحكم .

**المبدأ الأول :** أنه إذا كان الحجز إجراء إداريا بهدف منه المحافظة على النظام العام فإنه من المتعين أن يتوافر فيه شرطان : الشرط الأول أن يكون القرار الصادر باحتجاز الجريدة مؤسسا على تهديد خطير للنظام العام بالنظر إلى الظروف الزمانية والمكانية ، والشرط الثاني أنه يجب أن تكون هناك حالة استعجال تستدعي اتخاذ الإجراء وتنفيذه تنفيذا مباشرا ، والاعد العمل عملا من أعمال الغضب . ونتيجة لذلك فإن القضاء الإداري

قد يختص بتقرير عدم مشروعية العمل ولكن القضاء المدني هو وحده المختص بدعوى التعويض عن الأضرار المترتبة على العمل الذي يعتبر من أعمال الغصب .

**المبدأ الثاني :** أنه إذا كان الاحتجاز قد تم اعتمادا على نص المادة ١٠ من قانون الاجراءات الجنائية فإنه يعد من أعمال الضبط القضائي . ويعتبر اجراء الاحتجاز وكذلك اجراء احالة الأوراق الى النائب العام جزءا من الدعوى الجنائية ومن الناحية النظرية من المتصور قبول دعوى التعويض ، غير أنه من الناحية العملية لا جدوى من هذا القبول لاستحالة الحصول على تعويض عن الأضرار الناتجة عن هذه الأعمال ، وهذا هو ما استقر عليه القضاء منذ صدور حكم جيان الشهير في ٢٧ نوفمبر ١٩٥٢ .

وعلى أساس هذه المبادئ المستقرة كان من مصلحة الادارة ، أي المحافظ في قضية فرامبار ، أن يثير نص المادة العاشرة من قانون الاجراءات الجنائية لأنها تتمتع في هذا المجال من الناحية الواقعية بحصانة ، وكثيرا ما كانت الادارة تلجأ الى هذه الوسيلة في الفترة السابقة على صدور حكم فرامبار . ورغبة في احباط هذه السياسة من جانب الادارة وبغية اقامة رقابة قضائية فعالة على هذه الاجراءات اختط مجلس الدولة طريقا جديدا في حكم فرامبار . طالب مفوض الدولة في تقريره بعدم الوقوف عند النص الذي تثيره الادارة وهو نص المادة العاشرة من قانون الاجراءات الجنائية لأن النص الخارجي لا يترجم دائما وبالضرورة حقيقته ومضمونه ، ويتعين التأكد من طبيعة وموضوع عمل الضبط بصرف النظر عن التكييف الذي تخضع له الادارة . فاذا كان هدف العمل هو البحث عن جريمة وجمع الاستدلالات وتسليم الفاعلين للعدالة فهنا يكون العمل عمل ضبط قضائي ، أما اذا كان هدفه هو الوقاية من اضطراب النظام العام فان العمل يكون عمل ضبط اداري .

ومن الواضح أن قرارات المحافظ باحتجاز أعداد فرانس سوار ولوموند لم تكن تهدف الى التحفظ على جرائم تمس أمن الدولة وتسليم

مرتكيها للمعدالة ، فلم يكن بالأعداد المحتجزة أى عمل معاقب عليه جنائيا ، ولذا لم يحرك النائب العام أى دعوى جنائية . ومن ثم فإن هدف المحافظ من هذه القرارات كان تجنب الاضطرابات التى قد تحدثها هذه الأعداد فى محافظة الجزائر . وقد استجاب مجلس الدولة لطلبات مفوض الدولة ، وحكم بأن قرارات المحافظ هى اجراءات ضبط ادارى يمكن الطعن فيها بالالغاء أمام مجلس الدولة . ورغم أن مفوض الدولة أشار على المجلس بعدم الغاء قرارات الاحتجاز لأنها تدخل فى الاختصاصات الاستثنائية الممنوحة للإدارة فى الجزائر بمقتضى قانون ١٦ مارس سنة ١٩٥٦ ، فإن مجلس الدولة حكم بالغاء قرارات المحافظ لأن المحافظ بدلا من الاعتماد على قانون ١٦ مارس سنة ١٩٥٦ اعتمد على نص المادة ١٠ من قانون الاجراءات الجنائية ، وهذا التحايل يحوى انحرافا فى الاجراءات يعيب العمل الادارى ويجمله حقيقا بالالغاء .

يبين من هذا الحكم أنه يتعين فحص عمل الضبط و لتأكد من أنه يواجه عملا يعاقب عليه القانون الجنائى ، وأن الاجراء المتخذ هو حلقة فى سلسلة الاجراءات القانونية التى خولها القانون لرجال الضبط القضائى تمهيدا لافتتاح الدعوى العمومية حتى يمكن اعتباره عملا من أعمال الضبط القضائى ، والاعد عملا من أعمال الضبط الادارى يخضع لرقابة القضاء الادارى الغاء وتمويضا .

### موقف مجلس الدولة المصرى من مسألة التمييز بين الضبط الادارى والضبط القضائى :

يطبق مجلس الدولة المصرى نفس المبادئ التى يطبقها القضاء الفرنسى بحيث إذا لم يتوفر فى عمل الضبط أنه يواجه عملا يعاقب عليه القانون الجنائى وأن الاجراء هو حلقة فى سلسلة الاجراءات القانونية التى خولها القانون لرجال الضبط القضائى تمهيدا لافتتاح الدعوى العمومية ، فإن مجلس الدولة المصرى يعتبر الاجراء عمل ضبط ادارى يجوز الطعن فيه بالالغاء وطلب التعويض عن الاضرار المترتبة عليه أمام القضاء الادارى .

ففى حكم صادر من محكمة القضاء الادارى فى ٢٥/١٢/١٩٥١ قررت المحكمة أن الأمر لصادر باحتجاز المدعى ولمتناع الحكومة عن الإفراج عنه اذ لم يقوموا على سند من القانون أو من الواقع فان حق المدعى فى طلب التعويض يكون ثابتاً<sup>(١)</sup> .

وقد ذهبت محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٨ يونيو سنة ١٩٥٢ أنه اذا كان ما اتخذه وكيل النيابة من اجراء ضد المدعى تجاوز به حدود سلطته الادارية كرئيس للمدعى ، واستعمل سلطة القبض التى منحها له القانون بحكم ولايته كوكيل نيابة فى التحقيق والاتهام ، استعملها ضد موظف من موظفى الدولة لم تنسب اليه تهمة جنائية معينة بل كان الأمر لا يعمدو الاستنباه فى عملية فى حين أن الاجراء السليم الواجب الاتباع قانونا فى مثل هذه الاعمال هو أن تتخذ الاجراءات للتأديبية ضد الموظف، وهى وقفه والتحقيق معه ثم احالته الى مجلس التأديب أو رئيس المصلحة أو النيابة العمومية فيما اذا تمخض التحقيق عن جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات ارتكبها الموظف وعلى هذا الاساس فان اجراء القبض على المدعى عليه يكون اجراء يتعين التعويض عن الاضرار الناتجة عنه<sup>(٢)</sup> .

وفى حكم ٢٥ مارس ١٩٥٦ ذهبت محكمة القضاء الادارى الى أنه متى كان الثابت أن القبض على المعتقل وحبسه — الى حين صدور أمر الحاكم العسكرى باعتقاله — قد وقع من رجال البوليس بصفتهم من رجال الضبطية الادارية فان القرار الصادر فى هذا الشأن من حكمدار بوليس القاهرة

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٥١ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خسة عشر عاماء ، ص ٢٢٦٦ .

(٢) حكم ١٨/٦/١٩٥٢ ، المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ، ص ٢٢٦٦ .

أو من يمثله يعتبر قرارا اداريا يخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى من حيث طلب الغائه أو التعويض عنه<sup>(١)</sup> .

ويؤكد حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٩٥٧/٢/٣ نفس المبادئ عندما قضى بأن «أوامر واجراءات مأمورى الضبطية القضائية التى تصدر عنهم فى نطاق الاختصاص القضائى الذى خولهم القانون اياه وأضفى عليهم فيه تلك الولاية القضائية هى وحدها التى تعتبر أوامر وقرارات قضائية وهى بهذه المثابة تخرج عن رقابة هذه المحكمة ، وأما الأوامر والقرارات التى تخرج عنهم خارج نطاق ذلك الاختصاص القضائى المخول لهم فى القانون فانها لا تعد أوامر أو قرارات قضائية وانما تعتبر من قبيل القرارات الادارية ، وتخضع لرقابة هذه المحكمة متى توافرت فيها شرائط القرارات النهائية<sup>(٢)</sup> » .

---

(١) حكم ١٩٥٦/٣/٢٥ ، المرجع المشار اليه فى الهامش السابق ، ص ٢٢٦٦ وفى نفس المعنى حكم المحكمة الادارية العليا ١٩٥٧/٤/١٣ مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا فى عشر سنوات ، ص ١١٦١ .

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خمسة عشر عاما ، ص ١٥٨٢ .  
ومما يتصل بالتمييز بين الضبط القضائى والضبط الادارى حكم ٢٧ أبريل سنة ١٩٤٨ الصادر من محكمة القضاء الادارى ، المرجع السابق ص ١٥٨٢ — ١٥٨٣ .

« ان الاعمال التى يؤديها رجال الضبطية القضائية والتى تعتبر اعمالا قضائية هى التى تتصل بكشف الجرائم وجمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق فى الدعوى ( المادة ٣ من قانون تحقيق الجنايات ) كما ان رجال الضبطية القضائية فى قيامهم بهذه الاعمال انما يقومون بها لحساب النيابة العمومية وتحت ادارتها ( المادة ٦١ من لائحة ترتيب المحاكم الاهلية ) .

« ولا يعتبر من هذا القبيل امتناع حكمدار البوليس بحض سلطته الخاصة عن تنفيذ أمر النيابة العمومية بالاذن لطالب محبوس احتياطيا من أجل اتهامه فى قضية جنائية ، فى تادية الامتحان معترضا على هذا الاذن فى تصرفه الى اعتبارات تقديرها من صميم وظيفته الادارية .

« والقول بان هذا التصرف عمل من اعمال السيادة لتعلقه بالتدابير الخاصة بالامن الداخلى مردود بان المقصود بالتدابير الخاصة بالامن الداخلى للدولة ، تلك التى تتخذ للدفاع عن سلامة الدولة والمحافظة على كيانها والاجراءات العليا التى تتخذ فى سبيل استتباب الامن وامادته الى نصابه ، وليس ثمة شئ من ذلك ينهض فى الاذن لطالب مقبوض عليه فى أداء الامتحان » .

أما قرارات الاعتقال الصادرة استنادا الى اعلان حالة الطوارئ، فقد أخضعها مجلس الدولة لرقابته ، أى أنه حكم باختصاصه بنظرها . أما من الناحية الموضوعية فقد كانت المحكمة الادارية العليا خلال سنوات الستينات تكثفى بقيام الشبهة الجدية حول المعتقل ولم تكن تشترط الدليل الحاسم للحكم بمشروعية قرار الاعتقال<sup>(١)</sup> ، كما ذهبت المحكمة الادارية العليا فى أحكامها ( ١٩٦١/٤/٢٩ ، ١٩٦٣/٣/٢٣ ) الى أن قرار الاعتقال يقوم على سببه الصحيح ولا يغير من ذلك الحكم ببراءة المعتقل مما نسب اليه فى جنائية تهريب المخدرات ، وذهبت المحكمة فى حكمها الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٣ الى أن قرار الاعتقال الصادر استنادا الى القانون رقم ٥٥٣ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الأحكام العرفية يعتبر مشروعا لمجرد قيام الشبهة ولا يشترط الدليل الحاسم والى أن المقصود بذوى الشبهة فى القانون سالف الذكر يختلف عن المقصود بالمشبوهين الذين غناهم قانون المتشردين والمشتبه فيهم ، وبررت المحكمة حكمها بأن السلطة المستمدة من قانون الاحكام العرفية تختلف فى مداها - للحكمه والمبررات التى تقوم عليها - عن تلك التى تتمتع بها الحكومة فى الظروف العادية المألوفة ، وأن ذوى الشبهة هم غير المشبوهين الذين غناهم قانون المتشردين والمشتبه فيهم وحدد لهم أوضاعا خاصة ، وقد غير الشارع فى العبارة التى وصفهم بها استبعادا لتلك التسمية الاصطلاحية مما يدل على انصراف قصده الى المعنى اللغوى للعبارة التى استعملها بحيث تشمل بهذا الوصف كل من تحوم حوله شبهة توحى بأنه خطر على الأمن والنظام العام<sup>(٢)</sup> .

ولكن المحكمة الادارية العليا انتهجت سبيلا أكثر حماية لحرريات الافراد فى حكمها الصادر فى ٢٧ مايو سنة ١٩٧٨ واشترطت لمشروعية قرارات الاعتقال حتى فى ظل حالة الطوارئ أن تتناول المشتبه فيهم والخطرين على الأمن والنظام العام ، أى أنه مقصور فى نطاقه ومداه على

(١) حكما الإدارة العليا ١٩٦٢/٦/٣٠ ، ١٩٦٣/١٢/١٤ مجموعة سمر أبو شادى ص ٢٨ ، ٣١ .

(٢) مجموعة سمر أبو شادى حكم ١٩٦٣/٣/٢٣ ص ٣٢ ، ٣٣ .

من توافرت فيهم حالة الاشتباه المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٤٥ الخاص بالمشردين والمشتبه فيهم ومن قامت بهم خطورة خاصة على الأمن والنظام العام تستد الى وقائع حقيقية منتجة في الدلالة على هذا المعنى ، وفيما خلا هاتين الحالتين لا يسوغ التدخل على الحريات العامة والمساس بحق كل مواطن في الأمن والحرية وضماناته الدستورية المقررة ضد القبض والاعتقال التعسفي . وقد انتهت المحكمة الادارية العليا الى الحكم بتعويض صاحب الشأن عن الاضرار الأدبية والمادية التي لحقت من جراء قرار الاعتقال المعيب<sup>(١)</sup> .

ولا شك أن الاتجاه الحديث في قضاء مجلس الدولة نحو بسط رقابته على قرارات الاعتقال ومصادرة الصحف والحراسة والنفاء ما يتضمن منها مخالفة للقانون أو ما لا يقوم على سبب صحيح اتجاه محمود يستحق مجلس الدولة التهنئة عليه ، حيث أنه يؤدي الى

(١) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في

خمس عشر عاما ١٩٦٥ - ١٩٨٠ ، ص ٦٠٨ - ٦١١ .

وفي حكم ١٩٧٩/١٢/٢٩ ذهبت المحكمة الادارية العليا الى ان قضاء مجلس الدولة ثابت منذ انشائه على ان نظام الاحكام العرفية في مصر - أي نظام الطوارئ - وان كان نظاما استثنائيا الا أنه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام خاضع للقانون ، وأنه وان ساغ القول بان قرار اعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة ، إلا أن التدابير التي يتخذها القائم على اجراء النظام العرفي تنفيذا لهذا النظام سواء كانت تدابير فردية أو تنظيمية يتعين أن تتخذ في حدود القانون وتلتزم حدوده وضوابطه وهي لا تنأى عن رقابة القضاء ولا تجاوز دائرة القرارات الادارية التي تخضع للاختصاص القضائي لمجلس الدولة وتأسيسا على ذلك ذهبت المحكمة الى ان قرار رئيس الجمهورية بفرض الحراسة على أحد المواطنين المصريين استنادا الى احكام قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ينطوي على مخالفة صارخة بالغة الجسامة لما فيه من اعتداء على الحرية الشخصية تنحدر به الى مرتبة الفعل المادي معدوم الاثر .



حماية حقوق وحریات الأفراد ويجعل المواطن يشعر بالطمأنينة على نفسه وأمواله وبالحرية في التعبير عن رأيه ، كما أنه يحث الحكومة على عدم المخالفة في اتخاذ مثل هذه الاجراءات دون مبرر حتى في ظل الأحكام لعرفية ، وذلك لأنها تعلم أن قراراتها في هذا الشأن خاضعة لمراقبة القضاء الغاء وتمويضا .

ومن الأحكام الحديثة التي تضع المبادئ المشار اليها موضع التطبيق والتي لم تنشر بعد :

١ - حكم محكمة القضاء الادارى ١١/٢/١٩٨٢ بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨٢ فيما تضمنه من التحفظ على جميع الأشخاص انواردة أسماؤهم بالكشف المرفق والذين لم يتم الافراج عنهم فعلا والزام الحكومة بالمصروفات . كما حكم بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ فيما تضمنه من الغاء الترخيص بمجلة الدعوة وجريدة الشعب والزام الحكومة بالمصروفات .

٢ - حكم محكمة القضاء الادارى في ١٣/٤/١٩٨٢ بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية باعتقال احمد توقي الاسلامبولي مع الزام جهة الادارة بالمصروفات .

وجاء في حيثيات هذا الحكم أنه « . . . وإذا كان القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ قد اشترط لكي يعتقل المواطن تطبيقا للقانون المذكور أن يكون خطرا على الأمن والنظام العام فان هذه الخطورة لكي تكون سببا جديا يبرر القبض على الشخص فانها يجب أن تستمد من وقائع حقيقية لا وهمية ولاصقة به منتجة في الدلالة على هذا المعنى .

وأن تكون هذه الوقائع بدورها أفعالا معينة ويثبت ارتكاب للشخص لها فاذا كان القرار يقوم على مجرد الأوصاف والعبارات المرسلة كما هو الشأن في القرار المطعون فيه . . . فانه يكون قد قام على عدة أسباب غير صحيحة . . . »

« ومن حيث أنه إذا كان ركن السبب في القرار المطعون فيه — وبحسب الظاهر متخلفا مما يؤدي الى ترجيح بطلان القرار عند الفصل في طلب الإلغاء فإن المحكمة تكفي بمناقشة هذا العيب المنسوب الى القرار دون ما ضرورة للتمرض للعيوب الأخرى التي أثارها الدفاع وتقرر توافر ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ » •

« ومن حيث أنه عن ركن الاستعجال فمما لا ريب فيه أن اعتقال المدعى أمر له نتائج يتعذر تداركها بحسبان أنه مقيّد للحرية الشخصية أغلى ما يمتلك الإنسان » •

« ومن حيث أنه قد توافر ركن الجدية والاستعجال فإنه يتعين وقف تنفيذ القرار المطعون فيه » •

## الفصل الرابع

### التمييز بين الضبط الإداري والمرفق العام

يحسن أن نبدأ بتفادي الخلط بين المرفق العام والضبط الإداري .  
وأول فارق بين الضبط الإداري والمرفق العام هو أن الضبط وسيلته الطبيعية هي الأمر والنهي *La prescription* أما المرفق العام فوسيلته ،طبيعية تقديم خدمات واشباع حاجات *La prestation* .  
ففي حالة الضبط الإداري تكفي الإدارة بتنظيم الأنشطة الخاصة ، أما في حالة المرفق العام فإن دورها يكون أكثر ايجابية لأنها تأخذ على عاتقها مهمة اشباع حاجة عامة .

وفي بعض الأحيان تجد الإدارة نفسها مخيرة بين اتباع أسلوب المرفق العام أو أسلوب الضبط الإداري . فاز ، مشكلة النظافة قد تكفي الدولة بوضع قواعد تلزم الأفراد بتنظيف لأرصفة أمام المنازل والمحال ، وقد تختار أسلوب المرفق العام بأن تنشيء جهازا يتولى مهمة التنظيف . ومثاله في فرنسا عند تكديس الثلوج في الشتاء أن تختار الإدارة بين إلزام الأفراد برفع الثلوج عن الأرصفة أمام المنازل أو تختار تنظيم مرفق عام يقوم بازاحة الثلوج . ومع ذلك فإن حق الإدارة في الاختيار بين الأسلوبين محدود للغاية نظرا لأن سلطات الضبط فيما عدا حالات استثنائية منصوص عليها صراحة ، لا تملك أن تفرض على الأفراد أن يقوموا بأعمال ايجابية ، اذ تنحصر سلطات الضبط غالبا في النهي ومنع الأفراد من ارتكاب أفعال تهدد الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة (١) .

ومع ذلك فإن المقابلة بين الضبط الإداري والمرفق العام ومحاولات  
استمييز بينهما ليست مطقة لأن الضبط الإداري ينظر إليه على أنه مرفق  
عام . فرجال الضبط الإداري يكونون مرفقا عاما بالمعنى العضوي  
لأصلاخ مرفق عام أى الجهاز . لذى يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة .  
والمصلحة العامة التى يحققها جهاز الضبط هى المحافظة على النظام  
للعام . ولكن رغم ان هذا صحيح الا أن أغلب الفقهاء يجذبون إبراز  
افروق بين الضبط الإداري والمرفق العام باعتبارهما مظهرين متميزين  
من مظاهر النشاط الإداري . وأوضح افروق بين الضبط الإداري  
والمرفق العام أن الضبط الإداري ينظم أنشطة الأفراد ، بينما من خلال  
المرفق العام تسعى الادارة الى اشباع حاجة من الحاجات العامة (١) .

ولقد كان مورييس هوريو أول من حاول تأصيل التفرقة بين النشاط  
الضبطي والتنظيم المرفقي فى تعليقه على حكم Lepreux انصار من  
مجلس الدولة الفرنسى فى ١٣ يناير ١٨٩٩ . وقد بين هوريو أن منحد  
لتفرقة بين النشاط الضبطي والتنظيم المرفقي أن النشاط الضبطي نشاط  
ساكن يصدر بأسلوب السلطة وأنه من ثم لا يسعى إلى تنفيذ مرفق  
عام أو ادارته . أما التنظيم المرفقي فهو إجراء ايجابي فعال يرد به تنفيذ  
المرفق وتولى ادارته . وهذه التفرقة قادت هوريو إلى المقابلة بين وجهي

Vedel : op. cit, p. 784.

(١)

انظر عكس ذلك د . لبنا اذ يعرض رأيا خاصا فى مقاله المشار اليه  
ص ٢٨٤ ويقول :

« ونحن من جانبنا نرى أن الضبط الإداري هو من قبيل النشاط المرفقي

لأنه نشاط تمارسه السلطات الإدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة . والواقع  
أن النظام العام الذى تتفياه تدابير الضبط إنما ينتهى إلى فكرة أكثر اتساعا ،  
هى فكرة المصلحة العامة ؛ هذه المصلحة العامة هى الأساس الذى يقوم  
عليه النشاط فى نطاق القانون الإداري ، وهى الشرط لشرعية كل عمل  
إداري . والنظام العام هو إحدى صور المصلحة العامة . وتوجه تدابير  
الضبط إلى اشباع حاجات اجتماعية تتصل بالنظام العام ، كالحاجة إلى  
الامن والسكينة ، وإلى حماية المجتمع من العدوان الخارجى . وكان تعريف  
الحاجات الاجتماعية فى دولة المذهب الحر — يكاد يقصرها على هذه الحاجات  
الأساسية » .

السلطة العامة في الوضعين ففي حالة النشاط الضبطي السلطة في حالة تكون وفي حالة التنظيم المرفقى تكون السلطة في حالة نشاط وحركة . وعندما تكون السلطة قائمة بالتنظيم المرفقى تجد نفسها في وضع يفرض عليها التعاون مع غيرها من شركاء ومعاونين . وهذا التعاون مفتقد في نطاق النشاط الضبطي .

وفي تعليق آخر على حكم صادر من مجلس الدولة الفرنسي في ٢٣ يناير سنة ١٩٠٣ أبرز هوريو خصيصة هامة من خصائص الضبط الإداري وهي أن الضبط الإداري وقف على السلطة العامة تمارسه بنفسها ولا تعتمد به الى غيرها لأنه مظهر من مظاهر سيادة الدولة صاحبها من قديم الزمان قبل أن تنشأ المرافق العامة (١) .

نخلص من هذه المحاولات الى أن الضبط الإداري والمرفق العام يختلفان في الغاية ويختلفان في الأسلوب :

### اختلاف غاية الضبط الإداري عن غاية المرفق العام :

الضبط الإداري عبارة عن نشاط إداري هدفه تحقيق النظام العام عن طريق تنظيم أنشطة الأفراد ، ولذا فإنه يظهر في مجالات متعددة لأن أنشطة الأفراد متعددة .

أما إنشاء مرفق عام فيقوم على ابتغاء الصالح العام بتسيير خدمة معينة بغية سد حاجة من حاجات الجماعة أما لأنه يصعب على الأفراد القيام بها أو لانعدام الحافز وأما لعجزهم عن القيام بها على النحو الذي تؤديه السلطة العامة . فانباعث لإنشاء المرفق العام هو اشباع حاجة عامة عن طريق تأدية خدمة . وهذه الخدمة إما أن تؤديها الإدارة الى المجموع وإما أن تسندها لبعض أفراد المجتمع . والمصلحة العامة

(١) د. محمود سعد الدين الشريف : مجلة مجلس الدولة السنة الحادية عشرة : النظرية العامة للضبط الإداري ، ص ١٤٤ - ١٤٨ .

انظر رأي Wartin و Vedel في الصفحات من ١٤٨ - ١٥١ .  
(م ٥ - القانون الإداري )

تتمدى حماية النظام العام الى حماية واستغلال موارد الثروة العامة وللال العام وتقديم مجموعة من الخدمات في مجالات متعددة مثل للنقل والتعليم والصحة ... الى غير ذلك .

### اختلاف وسيلة الضبط عن وسيلة المرفق العام :

السلطة متغلغلة في المرفق العام وكذا في الضبط . فعنصر السلطة يبدو واضحا ومتكاملا في مجال الضبط الادارى لأن الضبط يقوم على الأمر والنهى وفرض المشيئة قهرا . أما في مجال المرفق العام فتتدرج مظاهر السلطة وتختلف درجتها باختلاف طبيعة المرفق . ففى بعض المرافق الادارية يبدو عنصر السلطة غالبا . مثل مرفق الدفاع والمرافق المالية كمرفق الضرائب . أما المرافق الاقتصادية فيغلب عليها طابع الادارة gestion وان لم تتجرد نهائيا من أسلوب القانون العام .

### ويترتب على الفروق بين الضبط الادارى والمرفق العام عدة نتائج :

١ - انشاء المرافق العامة من لطلاقات الادارة وبالتالي فلا يمكن اجبار الدولة على انشاء مرفق عام ويمتنع على القضاء الادارى مراقبة الادارة في مجال انشاء المرافق لعامة اذا عزفت أو امتنعت عن القيام على انشاء ما يعد بطبيعته مرفقا عاما .

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الادارى في حكمها الصادر في ٢٣ مارس ١٩٥٥ اذ جاء في هذا الحكم : « أن القيام بالمشروعات العامة وتوزيعها على المدن والمناطق المختلفة لا يزال متروكا لتقدير السلطة التنفيذية تتصرف فيه بمطلق حريتها واختيارها حسبما يترأى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التى لديها ومن ثم فلا الزام على الحكومة في القيام بالمشروعات العامة في غير النطاق الذى تراه وعلى ذلك فلا وجه للتحدى بأنه كان واجبا عليها اتخاذ قرار بادخال المجارى في حى المدعين طالما أنها ترى أن الوقت لم يحن بعد للقيام بذلك » . ولكن يلاحظ أن هذا التقدير ينقلب الى سلطة مقيدة بالنسبة للهيئات المحلية اذ يخضع

قرارها بإنشاء أو عدم إنشاء المرفق العام لرقابة القضاء (١) .

أما في مجال النشاط الضبطي فإنه مفروض على الإدارة يتعين عليها القيام به حتى لو كان الأمر متعلقا بلائحة ضببية لأن رقابة النظام العام واجب محتتم على الإدارة . ويفسر هذا الوجوب الذي لا وجود له في مجال المرفق العام بأن دفع الضرر مقدم على جلب المنفعة . ويرجع هذا الفارق الى اختلاف غاية الضبط عن غاية المرفق (٢) .

٢ — عدم جواز التنازل عن وظيفة الضبط وامكانية التعاقد في مجال

المرفق :

يترتب على اعتبار السلطة متكاملة في مجال الضبط أنه لا يجوز لهيئات الضبط التنازل عن وظيفتها لأن الدولة هي محتكرة السلطة . أما بالنسبة للمرافق العامة فإنه يجوز بالنسبة لبعضها وخاصة المرافق الاقتصادية أن تتنازل الدولة عن دارتها ويكون ذلك بمقتضى عقود إدارية أهمها عقود التزام المرافق العامة . ولكن هذا التنازل من الإدارة لا يعنى تنازل الإدارة عن حقها في تعديل أركان تنظيم المرفق العام وأوضاع تأدية خدماته للمنتفعين به وذلك لأنه شديد الصلة بالمصلحة العامة التي تسهر السلطة العامة على حمايتها . وتعتبر حماية المصلحة العامة واجبا على الدولة لا تملك التنازل عنه كليا أو جزئيا .

٣ — النشاط الضبطي تصرف من جانب واحد بينما يمكن اللجوء

الى التعاقد في مجال المرفق :

تمارس الإدارة نشاطها في مجال الضبط بتصرفات قانونية تابعة عن ارادة منفردة أى عن طريق القرارات الإدارية التي تصدرها لإدارة بالأمر والنهي والترخيص والاعتراض على الأخطار وإصدار اللوائح

(١) محمود سعد الدين الشريف : المرجع المشار اليه في الهامش السابق

من ١٥٢ هامش (١) .

(٢) المرجع السابق .

الضبطية • ولا تلجأ الإدارة إلى أسلوب التعاقد في مجال الضبط الإداري •

أما في مجال المرفق العام فإن الإدارة يمكنها أن تلجأ إلى أسلوب القرار الإداري كما يمكنها أن تلجأ إلى أسلوب للعقد الإداري ولعل أهم العقود الإدارية في مجال المرفق العام هي عقود الالتزام وعقود التشغيل العامة وعقود التوريد •

٤ - اختلاف طبيعة الخدمة المؤداة للأفراد والإيجابية المطلوبة منهم في كل من النظامين :

يغلب على النشاط الضبطي صبغة الأمر والنهي ، أما المرفق العام فهو يقوم على أساس تقديم خدمة إلى المجموع أو إلى أفراد بذواتهم •

ولضبط الإداري هدفه حماية النظام العام وهذه الحماية لا تتجه إلى أفراد معينين وإنما إلى المجتمع بأسره • فليست هناك صلة واضحة ومحددة بين سلطة الضبط والمنفعة بالنشاط الضبطي • بينما تقوم صلة واضحة بين المرفق والمنفعة بالنشاط المرفقي • وهذه الصلة بين المرفق العام والمنفعة بخدمات المرفق تؤدي إلى نشأة تعاون Collaboration وغالبا ما يأخذ هذا التعاون شكل تأدية مقدمة أو عمل إيجابي من جانب المنفعة بالمرفق مثل تأدية رسم بالنسبة لمرفق التعليم ؛ ودفع ثمن تذكرة لسفر بالنسبة لوسائل النقل العام ؛ ودفع رسوم للعلاج بمستشفيات الدولة ؛ ودفع الضريبة بالنسبة لمرفق الضرائب •

٤ - تكامل النشاط الضبطي والنشاط المرفقي :

إن التمييز بين نشاط الضبط الإداري والمرفق العام لا يعني تعارضهما أو تناقضهما بل على العكس فهما نظامان متكاملان يتم أحدهما الآخر • ويؤدي انتظام المرفق العام إلى معاونته الضبط الإداري على القيام بوظيفته الوقائية • كما أن قيام الضبط بمهمته في حماية النظام



العام بعناصره الثلاثة الأمن والصحة والسكينة يعتبر شرطاً لحسن  
انتظام المرافق العامة .

ومن ناحية أخرى فإن هيئات الضبط تتخذ تدابير تهدف إلى حماية  
الأمن داخل المرافق العامة ، مما يعين هذه المرافق على تأدية مهامها .  
وتملك الإدارة كما سبق أن أوضحنا أن تلجأ إلى أسلوب الضبط  
الإداري كما تملك اختيار أسلوب المرفق العام الذي قد يدار بطريق  
الاستغلال المباشر أو بطريق الالتزام أو بالطريق المختلط (١) .

---

(١) المرجع المشار إليه في الهامش السابق ، ص ١٥٦ .

## الفصل الخامس

### توزيع الاختصاص في مجال الضبط بين القانون واللائحة

تعتبر الحريات العامة وهي تلك التي تنظمها اجراءات الضبط مجالا محجوزا للمشرع كمبدأ عام . منذ صدور الدساتير الفرنسية الأولى بعد قيام الثورة الفرنسية فاذا أضفنا الى ذلك أن المادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ الفرنسي جعلت المشرع مختصا بمواد محددة على سبيل الحصر وما عداها جعلته من اختصاص السلطة التنفيذية ، ومن بين المواد المحجوزة للسلطة التشريعية الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل ممارسة الحريات العامة ؛ فانه يتعين تحديد مجال اختصاص كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجال الضبط الإداري ، خاصة أن الدستور ينص على اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار لوائح الضبط . وفي مصر ينص الدستور على أن الحريات مكفولة في حدود القانون ، كما ينص الدستور على أن رئيس الجمهورية يصدر لوائح الضبط .

وهكذا تثار مشكلة متعلقة بتوزيع الاختصاص في مجال الضبط بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أو بين القانون واللائحة (١) .

---

(١) حكم دهاين الصادر من مجلس الدولة الفرنسي في ٧ يوليو سنة ١٩٥٠ . يمالح حكم دهاين Dehaene عدة مشاكل دقيقة متعلقة بسلطات الضبط في حالة عدم تدخل المشرع لتنظيم حرية من الحريات التي ورد النص على تأكيدها في مقدمة الدستور . ذلك أن مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ نصت على أنه « الاضرب حتى يمارس في اطار القوانين التي تنظمه » . ولم يصدر قانون عام ينظم هذا الحق ؛ كل ما هنالك نصان احدهما يمنع الاضرب على العاملين بالشركات الجمهورية للتأمين (قرار ٢٧ ديسمبر سنة

فالدستور يمنح للسلطة التنفيذية اختصاصا بإصدار لوائح الضبط مستقلة عن التشريع وذلك لأداء مهمة دستورية عهد بها الدستور للسلطة التنفيذية ، وفي نفس الوقت هناك مبدأ عام يجعل تنظيم الحريات من اختصاص السلطة التشريعية كيف يمكن التوفيق بين هذه الاعتبارات وتحديد اختصاص كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ؟

الاجابة التي يقدمها الفقه هي : أنه حقا ان أى تحديد مبدئى للحريات يجب أن يصدر عن المشرع مثل تنظيم حرية الصحافة أو الحرية النقابية أو حرية المرور ... الخ . والمشرع ملتزم بالمحافظة على جوهر

( ١٩١٧ ) والثانى قانون ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٤٨ يمنح سلطات الضبط حق التدخل فى حالات الاضراب بتوقيع جزاءات غير الجزاءات التأديبية . وتتخلص وقائع قضية دهان فى ان حركة اضراب بدأت بين موظفى المحافظات فى ١٣ يوليو سنة ١٩٤٨ بهدف الحصول على مطالب مهنية . وقد أعلن وزير الداخلية جميع العمال الموميين ان العمال من درجة مدير مخابر أو أعلى الذين سيشترون فى الاضراب سيوقفون . ومع ذلك استمر الاضراب من الجميع . وبعد انتهاء الاضراب استبدل الوقف باللوم . عن ستة من رؤساء المكاتب فى الجزاءات الموقعة عليهم لأنها تتعارض مع مقدمة الدستور التى تضمن حق الاضراب . وكان على مجلس الدولة ان يحدد القيمة القانونية لمقدمة الدستور . وقد ذهب مجلس الدولة الى ان مقدمة الدستور تعد تعبيرا عن مبادئ قانونية عامة : وبالتالي فان الحق فى الاضراب يجب التوفيق بينه وبين بقية المبادئ العامة للقانون منها مبدأ استمرار سير المرافق العامة . ان فتح الباب أمام اضراب الموظفين دون قيود يعنى احداث ثغرة فى الحياة الدستورية للدولة بحيث تتعرض هذه لهزات . وإلى حين صدور القانون الذى تشر مقدمة الدستور اليه يمكن للسلطات الحكومية ان تحد من استعمال حق الاضراب اذا حتمت ضرورات المحافظة على النظام العام هذا الحد .

ويعترض بعض الفقهاء على هذا الحل الذى يتبناه مجلس الدولة لانهم يرون ان الحد من الحق فى الاضراب محجوز للمشرع وليس للإدارة ان تتدخل فى تنظيمه . ومن الناحية العملية لم يتدخل المشرع لتنظيم الحق فى الاضراب ولا زال المبدأ الذى قرره حكم دهان والقضاء اللاحق عليه هو السائد فى هذا الشأن . ومؤدى هذا القضاء انه فى حالة عدم صدور قانون ينظم حرية من الحريات فان سلطات الضبط ليست مفلولة عن العمل اذا كان هناك ما يهدد النظام العام ، ويكون لها ان تتخذ الاجراءات اللازمة لدفع الخطر وضمان استمرار سير الحياة الدستورية والمرافق العامة .

الحرية والاكتفاء بتنظيمها والا اعتبر عطه غير دستوري يمكن الطعن فيه بالطرق التي يحددها الدستور سواء أكان أسلوب الرقابة على دستورية القوانين هو الرقابة السياسية أو الرقابة القضائية .

وقد عدا ذلك فإن إجراءات الضبط تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية أما لأن الإجراء تتخذه السلطة التنفيذية تنفيذا لأرادة المشرع الذي نظم الحرية بقانون ، وأما لأن إجراء الضبط لا يمس حرية من الحريات ومن ثم فإن السلطة التنفيذية مخولة بمقتضى الدستور باتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام . ذلك أن المواطنين كثيرا ما يستخدمون رخصا Faculte's لا ترقى إلى مرتبة الحرية Liberté التي يضمنها الدستور ومن ثم فمن حق السلطة التنفيذية فيما يتعلق بهذه الرخص Facultés أن تتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام . ومن الأمثلة على هذه الرخص استخدام الأفراد للأرصعة من أجل وقوف السيارات أذ يحق للإدارة أن تتدخل في كل حالة ما إذا كان هذا الاستخدام للمال العام ملاحقا أم لا وأن تمنع وقوف السيارات في الأماكن التي تدخل ضمن أملاك الدولة دون أن يكون في هذا الإجراء أى مساس بالحريات العامة . ولا تخضع هذه الإجراءات لرقابة قاضى المشروعية لأن المسألة تتعلق بسلطة الإدارة التقديرية (١) .

بعبارة أخرى يمكن التمييز في مجال الحريات بين ثلاثة أنواع من الاختصاص : النوع الأول الإجراءات التي تمس الحريات العامة التي يضمنها الدستور وهذه يختص بتنظيمها الدستور والتشريع ؛ والنوع الثانى الإجراءات التي تتخذ تنفيذا لتشريع نظم الحرية وهذه تدخل في اختصاص رئيس الجمهورية بمقتضى نص الدستور ، والنوع الثالث الإجراءات التي لا تمس حريات وإنما مجرد رخص Facultés

وهذه الاجراءات يمكن أن تتخذها السلطات التنفيذية ابتداءً لأنها لا تتعارض مع الدستور ولا تتعرض للحريات التي تضمنها النصوص الدستورية . بل أن اتخاذ هذه الاجراءات يعتبر أمراً واجباً على السلطة التنفيذية لأداء المهمة التي عهد بها الدستور إليها وهي المحافظة على النظام العام وإصدار لوائح الضبط (١) .

أما عن اختصاص المحافظ والهيئات المحلية باتخاذ اجراءات ضبطية فلا يمكن أن يكون لهذه المؤسسات سلطات ضبط إلا بمقتضى نص قانوني أو نص لائحة تصدر عن رئيس الجمهورية تفوضها في اتخاذ الاجراءات ، مع مراعاة أن السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية التي تقوم بالتفويض لا يحق لها ذلك إلا في حدود اختصاصها . بمعنى أنها إذا كانت لا تملك اتخاذ الاجراءات فانها لا تستطيع تفويض الهيئة المحلية فيه لأن فاقده الشيء لا يعطيه (٢) .

هذه هي المبادئ العامة المتعلقة بسلطات الدولة المختصة باتخاذ اجراءات الضبط وقد سبق أن بينا الهيئات المختصة باجراءات الضبط المختلفة في مصر وقلنا انها المشرع ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والوزراء والمحافظون ، أما المجالس الشعبية المحلية فليس لها إلا ابداء الرأي الاستشاري (٣) .

---

(١) يستخلص العميد فيدل أن حكم لابون الذي منح السلطة التنفيذية سلطة تنظيم المرور يعتبر داخلاً في إطار النوع الثاني لأن المشرع اذ نظم المرور بقانون فإن من حق السلطة التنفيذية أن تضع نصوص القانون موضع التنفيذ بالاجراءات اللازمة .

Vedel : op. cit. p. 792.

Vedel : op. cit. p. 793.

(٢)

(٣) راجع ما سبق .

## الفصل السادس

### اجراءات الضبط

#### شكل اجراءات الضبط :

تأخذ اجراءات الضبط الادارى اما شكل لوائح واما شكل قرارات فردية واما شكل جزاءات ادارية .

La reglementation

#### ١ - اللوائح

تعتبر اللائحة أفضل وسيلة لممارسة النشاط الضبطى لأنها تضع قاعدة عامة تهدف الى حماية النظام العام . فمثلا وضع لائحة للمرور ووضعها موضع التنفيذ يحول دون وقوع الحوادث ، ووضع قاعدة عامة مجردة للتخلص من القمامة يحمى الصحة العامة من التعرض للأخطار . ووضع لائحة تتضمن منع استخدام مكبرات الصوت يضمن المحافظة على السكينة العامة .

وتأخذ اللوائح عدة أشكال :

(١) المنع : الأصل أن المنع العام المطلق للحرية غير مشروع ، ولكن فى حالات الخطر والضرورة القصوى يمكن أن يكون منع نشاط معين فى أوقات معينة وأماكن محددة مشروعا (١) .

C. E. 15 Décembre 1961, D. 1962. 473.

(١)

راجع فبذل والأحكام المشار إليها وتقارير مفوضى الدولة والتعليقات على احكام صدرت فى الستينات المرجع السابق ، ص ٨٠٢ .

L'autorisation préalable

( ب ) الاذن السابق

يعتبر الاذن السابق اجراء أخف من المنع لأنه يسمح بممارسة الحرية أو النشاط بشرط الحصول على تصريح من الجهة الادارية . ومع ذلك فان اخضاع ممارسة الحرية للاذن السابق يعتبر اجراء صارما نسبيا . ولذا فان هذا الاجراء لا يمكن للادارة أن تشترطه الا بناء على نص الدستور أو القانون ، بمعنى أن الحرية التي يحميها الدستور أو القانون لا يمكن للادارة أن تخضع ممارستها للاذن السابق .

وحيث أن الاذن السابق اجراء شديد فان الادارة اذا استخدمته في الحالات التي يشترط فيها القانون الحصول على الاذن أو في الحالات المتعلقة بحريات لم ينص الدستور أو القانون على حمايتها يتعين على سلطات الضبط في حالات منح الاذن السابق أو رفض منح الاذن أن تراعى المساواة بين الأفراد أو الجماعات ذوى الشأن .

La déclaration préalable

( ح ) الاخطار السابق

يعتبر هذا الاجراء كشرط لممارسة الحرية أخف وطأة على الأفراد من شرط الاذن السابق . وهو يعنى مجرد اعلان الادارة برغبة الأفراد في ممارسة نشاط معين لكن تكون على علم بالمخاطر التي يمكن ان تنجم عن هذا النشاط . وفيما يتعلق بالأخطار شأنه شأن الاذن السابق لا يمكن أن تشترطه سلطات الضبط الا اذا نص القانون على ضرورة الاخطار لممارسة الحرية أو النشاط ، وذلك فيما عدا حالة الظروف الاستثنائية .

L'organisation de l'activité

( د ) تنظيم النشاط

هنا لا تمنع الادارة النشاط ولا تخضعه للاذن السابق أو للاخطار ، وانما تكفى بوضع نظام محدد لممارسة النشاط . فمثلا تمنع الادارة استخدام مكبرات الصوت أو القاء القاذورات من النوافذ أو المرور من جهة اليسار أو وقوف السيارات على الأرصفة أو مرور سيارات ذات حمولة معينة في طرقات ضيقة أو ناقلات ذات ارتفاع معين تحت الكبارى ... الخ .

فالحرية هي الأمل ولكن تتظم الحرية بشكل يجعلها تتماشى مع النظام العام ومع ضرورات المحافظة على الأمن والصحة والسكينة .

٢ - القَرارات الفردية : Les mesures individuelles

. الاجراءات الفردية التي تتخذها سلطات الضبط الادارى يمكن أن تأخذ احدى صورتين :

( أ ) يمكن أن يكون الأجراء الفردى مجرد تطبيق للائحة عامة على شخص معين كأن تصدر الادارة قرارا بازالة مبنى مخالف للشروط الصحية تطبيقا لنصوص القانون المنظم لشروط المبانى : أو بازالة مبنى آيل للسقوط : أو تصدر سلطات الضبط قرارا بمنح ترخيص أو الامتناع عن الاذن بممارسة حرية الاجتماع أو فتح محل تجارى أو سحب رخصة سيارة أو رخصة قيادة كل ذلك تطبيقا لنص قانونى أو لائعى .

( ب ) الصورة الثنائية متعلقة باجراء ضبط ادارى فردى ليس تطبيقا لقاعدة عامة : هنا يثور التساؤل هل هذا الاجراء يعتبر مشروعاً . ويرى العميد فيدل أن مثل هذا الاجراء لا يعتبر مشروعاً لأنه سيؤدى الى خرق مبدأ المساواة وذلك لأن الادارة ستتمرف في كل حالة على حدة بشكل مختلف . وقد حكم مجلس الدولة الفرنسى في ٢٠ يناير سنة ١٩٥٦ بعدم شرعية مثل هذه الاجراءات الفردية في مجال الضبط والتي لا تستند الى قاعدة عامة لائحية أو قانونية ( حكم Brionnet مجلس الدولة الفرنسى ) ( ١ ) .

ومع ذلك يستطرد العميد فيدل أن الاجراءات الفردية في مجال الضبط اذا اتخذت في حالات الضرورة والاستعجال ولم تكن مستندة على قاعدة عامة فانها لا تعتبر بالضرورة اجراءات غير مشروعة ( ٢ ) .



## \* تطبيق لوائح الضبط من حيث الزمان :

يضع تطبيق لوائح الضبط من حيث الزمان مشاكل قانونية وعملية .  
عندما تتغير اللائحة وتعديل شروط ممارسة الحرية فيثور التساؤل هل  
تطبق اللائحة الجديدة أم اللائحة القديمة . فمثلا اذا صدرت لائحة  
جديدة تعدل شروط الحصول على رخصة القيادة واشترطت أن يكون  
السائق في حالة صحية جيدة مشددة على هذا الشرط أكثر من اللائحة  
السابقة ، فهل معنى ذلك ضرورة خضوع جميع الحاصلين على رخصة في  
ظل اللائحة القديمة لفحص طبي جديد بحيث لا تمنح لهم الرخصة  
الا بالشروط الواردة في اللائحة الجديدة ؟

ان الاجابة على هذا اسؤال ليست واحدة في جميع الحالات . فاذا  
صدرت لائحة مشروعة تنظم تعليم قيادة السيارات فانها تطبق على  
الجميع بشكل فوري حتى على أولئك الذين كانوا يمارسون مهنة تعليم  
قيادة السيارات في ظل لائحة سابقة أقل تشددا . أما اذا صدرت  
لائحة متعلقة بالمصاعد الكهربائية ضمن قدرا أكبر من الأمان لمن  
يستعملون لمساعد فان هذا لا يعنى ضرورة استبدال جميع المصاعد  
التي كانت تعمل في ظل اللائحة السابقة بشكل فوري وحال (١) .

وربما اتجه تفكير البعض الى اللجوء الى المبادئ العامة  
المتعلقة بسيريان القانون من حيث انزمان مثل مبدأ ضرورة احترام  
الحقوق المكتسبة ومبدأ عدم رجعية أعمال الادارة . ولكن هذه المبادئ  
لا تحل كل الاشكالات . كما أنها لا تزيل كل الشكوك وذلك لأن السؤل  
للذى لا يزال مطروحا هو الى أى مدى أنشأت اللائحة السابقة حقوقا  
مكتسبة ومن ثم الى أى مدى لا يمكن لللائحة الجديدة أن تكون ذات أثر  
رجعى .

ان الاجابة الصحيحة على هذا السؤال تتبع من متطلبات النظام العام الذى هو هدف الضبط الادارى . ومعنى ذلك أنه اذا كانت اللائحة الجديدة ضرورية للمحافظة على النظام العام فان على الأفراد أن يتحملوا التضحيات وبالتالي لا حق لهم فى التمسك بالمراكز المكتسبة فى ظل اللائحة القديمة . وتقدير هذه الضرورة يجب أن يكون واضحا وملموحا : فمثلا اذا تبين أن دواء أو منتجاً كيميائياً ضار بالصحة مما يستدعى اصدار لائحة تمنع انتاجه وتوزيعه فان هذه اللائحة يجب أن تطبق بشكل فوري حتى ولو ألحقت هذه اللائحة أضرارا مادية جسيمة بالمتاجر التى تخترن كميات كبيرة من المنتج .

وعلى العكس اذا صدرت لائحة لتنظيم جمال ورونق المدينة واشترطت استخدام لون معين لطلاء المساكن فى حى ما فان هذه اللائحة لا ضرورة الى تطبيقها بشكل فوري (١) .

وغالبا ما تتبنى الادارة حلا يحقق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد ويتمثل هذا الحل فى منح أجل معقول لوضع اللائحة موضع التطبيق . فمثلا عندما تشترط لائحة المرور ضرورة وجود حزام أمان أو جهاز لاطفاء الحريق فانها تعطى مهلة للأفراد للاستعداد واستيفاء الشروط الجديدة .

يرى العميد فيدل أن هذه هى أفضل طريقة لحل مشكلة تطبيق لوائح الضبط من حيث الزمان وهى أفضل من اللجوء الى المبادئ العامة مثل مبدأ عدم رجعية اللوائح ومبدأ حماية الحقوق المكتسبة (٢) .

---

Vedel : op. cit., p. 805.

(١)

«C'est sur de telles considérations Spécifiques en matière (٢) que dans des considération abstraites sur la rétroactivité ou les droits acquis.»

Vedel : op. cit., p. 805.

## ٣ - الجزاءات الادارية الوقائية :

يقصد بالجزاء الادارى الضبطى التدبير الذى يمس المصالح المادى أو للأدبى للفرد والذى تتخذه الادارة بهدف حماية النظام العام .  
وقد يكون الجزاء الادارى الضبطى ماليا كالمصادرة ، وقد يكون مقيدا للحرية كالاتقال وابعاد الأجنبى ، وقد يكون مهنيا كسحب الترخيص .  
وقد يكون رادعا كسحب الترخيص مؤقتا (١) .

ووصف الجزاءات بأنها ادارية وقائية لا يعنى أن الادارة تتخفها دون سند من نصوص القانون ، فالغالب أن هذه الجزاءات تنقرر بنصوص صريحة . ولكن الادارة تستقل بتوقيماها ، وأنها لا تصدر عن السلطة القضائية . ولذا فان هذه الجزاءات الادارية الضبطية تخضع لرقابة القضاء العاء وتعويضاً فى حالة مخالفتها لمبدأ المشروعية .

تميز الجزاء الادارى عن الجزاء المدنى : الادارة هى السلطة المختصة بتوقيع الجزاء الضبطى بينما تختص المحاكم بتوقيع الجزاء المدنى . والجزاء الادارى يتمثل فى فرض قيود على الحرية الشخصية أو على ممارسة المهنة أو على ملكية لأموال كالمصادرة ، أما الجزاء المدنى فلا يتعدى ابطال التعاقد أو انقاص الالتزام أو الحكم بالتعويض لمخالفة شروط التعاقد لقاعدة أمرة من قواعد النظام العام .

تميز الجزاء الادارى عن الجزاء شبه الجنائى : الجزاءات شبه الجنائية هى الجزاءات التى توقع على مرتكبى الجرائم الاقتصادية وتتمثل فى ايقاع غرامات تجاوز مقابل الضرر الذى حاق بالمضرو من الجريمة الاقتصادية ، مثل حالة بيع سلعة بأكثر من الثمن المحدد قانوناً . وتقضى بهذا الجزاء لجان ادارية ذات اختصاص قضائى ينظمها القانون ، وهذه الجزاءات شبه الجنائية تختلف عن الجزاءات الادارية

(١) محمود سعد الدين الشريف : المرجع السابق ، السنة ١٢ ، ص ٥٤ وما بعدها .

الضبطية من حيث الغاية ومن حيث الجهة المختصة بتوقيعهما . فالغاية من الجزاءات الادارية الوقائية الحيولة دون وقوع جريمة وانتفاء حدوث اضطراب في النظام العام ، كما أن الادارة هي التي تتخذ الاجراءات وليست لجنة ادارية ذات اختصاص قضائي .

تميز الجزاء الاداري عن الجزاء التأديبي : ويختلف الجزاء الاداري اوقائي عن الجزاء التأديبي في أن الجزاء للتأديبي يوقع على الموظفين والعاملين بالدولة وهو جزاء عن الاخلال بواجبات الوظيفة . وهو يمس الحقوق الوظيفية ، ويختص بتوقيعه اما الرئيس الاداري أو المحكمة التأديبية أو هيئة مهنية كالنقابات . وهذه الجزاءات التأديبية ذات طابع جزائي لا طابع وقائي . بينما الجزاءات الادارية الضبطية هدفها وقائي .

تميز الجزاء الاداري عن الجزاء الجنائي : يختلف الجزاء الاداري عن الجزاء الجنائي في أن الجزاء الجنائي يهدف الى توقيع عقوبة على شخص ارتكب جريمة أما الجزاء الاداري فان هدفه الوقائية والحيولة دون وقوع جريمة مثل مصادرة أطعمة فاسدة يمكن أن تتسبب في تسمم الغير . ويقوم بتوقيع الجزاء الجنائي المحاكم ولذا تتمتع الأحكام الموقعة للجزاءات الجنائية بحجية الأمر المقضي به . بينما تتولى الادارة توقيع الجزاء الاداري الضبطي ولذا فان هذه الجزاءات تعتبر قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء (١) .

ويستفاد من قضاء مجلس الدولة المصري والفرنسي أن القرار الاداري اذا كان يتضمن جزاء فيتمتع بالحكم بمشروعيته اتاحة الفرصة لمن اتخذ في حقه الجزاء أن يمكن من لدفاع عن نفسه . ولكن هذه الضمانة لا يشترط توافرها في حانة الضرورة واذا كان لنظام العام معرضا للخطر . وهذا ما ذهب مجلس الدولة الفرنسي اليه في أحد أحكامه مقررًا أن الجزاء اذا كان ينطوي على تدبير ضبطي وقائي فانه حيث لم يوجد نص تشريعي أو لائحى يوجب على الادارة سماع ملاحظات صاحب الشأن عما أسفر عنه التحقيق . فلا حق لهذا في التحدى بأن الجزاء أوقع به دون

(١) المرجع المشار اليه في الهامش السابق .

سماع دفاعه (١) . ونحن لا نتفق مع هذا الحكم فغيبا ذهب اليه من عدم انستراط سماع دفاع صاحب الشأن بصدد اجراء جزائي وقائي في حالة عدم النص التشريعي على ذلك ، وسند رأينا أن المبادئ العامة للقانون تقتضى توفير هذه الضمانة الاجرائية لمن يوقع عليه جزاء سواء أكلن تأديبيا أو جنائيا أو اداريا وهذا دون حاجة الى وجود نص صريح .

### تطبيقات للجزاءات الادارية الوقائية :

من أهم تطبيقات الجزاءات الادارية الوقائية الاعتقال الادارى وهو قرار ادارى يصدر ضد شخص لم يرتكب جريمة مصددة وانما للاعتقاد بأن الشخص يعرض سلامة الدولة والأمن العام للخطر . ويكثر اللجوء الى هذا الاجراء في ظل الأنظمة الدكتاتورية . ولأن هذا الاجراء قرار ادارى فانه يخضع لرقابة القضاء الادارى الغاء وتمويضا . ولكن الملاحظ أن مجلس الدولة الفرنسى أو المصرى يتوخى الحذر في رقابته على هذه القرارات . ويراعى الجو السياسى العام فلا يلغى هذه القرارات الا اذا كان المناخ العام يوحي بأن الحكومة ستستجيب لحكم مجلس الدولة . وقد أوضحنا سياسة مجلس الدولة المصرى بصدد الاعتقال منذ سنة ١٩٤٦ وحتى اليوم بصدد الرقابة على قرارات الاعتقال .

ومن الجزاءات الوقائية أيضا اغلاق بعض المصانع مؤقتا ، ووقف سريان ترخيص قيادة السيارة في حالة ارتكاب فعل مخالف لقواعد المرور وآدابه ، ومصادرة الأطعمة الفاسدة التى تهدد الصحة العامة بالخطر .

(١) المرجع المشار اليه في الهامش السابق ، ص ٥٨ .

## ✻ خصائص قانون الضبط :

ان قانون الضبط ليس الا أحد فروع القانون الادارى ولا يمكن النظر اليه بإعتبارة فرعاً مستقلاً . ومع ذلك فهناك بعض خصائص تميز إجراءات الضبط متعلقة بمركز الإدارة المتميز وبمشروعية أعمال الضبط ومسئولية السلطة العامة عن النشاط الضبطى .

### ( أ ) المشروعية والملاءمة في مجال الضبط .

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية تمكنها من تقدير ملاءمة القرار للظروف في مجالات متعددة ، ولكن الملاحظ أن القاضي الادارى في مجال الضبط يراقب مدى ملاءمة القرار الضبطى للظروف في كثير من الدعاوى . ومعنى ذلك أن التحقق من الظروف الواقعية والملاءمة هو الغالب في مجال الضبط وهو أمر لا يتعارض مع مبدأ المشروعية لأن السلطة التقديرية لا تعنى عدم خضوع الإدارة لرقابة القضاء وانما تعنى ضرورة مراعاة الظروف التى تتخذ فيها القرار ومدى ملاءمته بحيث يعتبر القرار غير مشروع اذا كان غير ملائم أو متناسب مع الوقائع (١) .

### ( ب ) رقابة القاضي الجنائى :

فى عديد من النصوص المتعلقة بالضبط يحرص المشرع على تقرير عقوبات جنائية على من يخالفون لوائح الضبط بل ان المادة ٢٦/١٥ من قانون العقوبات الفرنسى تفرض عقوبة على كل من يخالف لائحة أو قرار صادر بشكل مشروع عن السلطات الادارية أو السلطات المحلية . وهذا النص يقابله نص المادة ٣٩٥ من قانون العقوبات المصرى الذى حل محله نص المادة ٣٨٠ من القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ بشأن تعديل بعض نصوص قانون العقوبات .

Vedel : op. cit., p. 806.

(١)

عن السلطة التقديرية والملاءمة راجع :

Vedel : op. cit., p. 317-321.

كان قانون العقوبات المصرى ينص فى المادة ٣٩٥ ( قبل النسخة ) بمقتضى قانون ١٦٩ لسنة ١٩٨١ واحلال المادة ٣٨ محلها ) على مجازاة من يخالف أحكام اللوائح العمومية أو المحلية الصادرة من جهات الادارة العمومية أو وحدت الحكم المحلى بالعقوبات المقررة فى هذه اللوائح بشرط ألا تريد على العقوبات المقررة للمخالفات • ومن المعروف أن عقوبة المخالفات كانت بمقتضى قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ هى الحبس الذى لا تريد مدته على أسبوع والغرامة التى لا يزيد أقصى مقدارها على جنيه مصرى • ولكن القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ أدخل تعديلا على المادتين ١١ • ١٢ من قانون ١٩٣٧ أصبحت بمقتضاه الجرح فى الجرائم المعاقب عليها بالحبس أو الغرامة التى يزيد أقصى مقدارها على مائة جنيه • بينما أصبحت المخالفات هى الجرائم المعاقب عليها بالغرامة التى لا يزيد أقصى مقدارها على مائة جنيه •

وبهذا يكون النص فى اللوائح على عقوبات توقع على من يخالفها نصا أجازته المشرع غير أن العقوبة يجب ألا تريد على العقوبة المقررة للمخالفات فاذا كانت العقوبة المقررة فى اللوائح زائدة على العقوبة المقررة للمخالفات فان هذا لا يبطل اللائحة ولا يجعل العقوبة غير قانونية ، وانما تنزل العقوبة الى الحدود المقررة للمخالفات وهذا ما كانت تنص عليه المادة ٣٩٥ « فان كانت العقوبة المقررة فى اللوائح زائدة على هذه الحدود وجب حتما انزالها اليها » •

وأخيرا فان اللائحة قد لا تنص على عقوبة • وهنا قرر المشرع عقوبة عامة على من يخالف أى لائحة ، وهذه العقوبة هى الغرامة التى لا تريد على خمسة وعشرين قرشا •

وقد ألغى القانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ المادة ٣٩٥ وأحل محلها المادة ٣٨٠ التى يجرى نصها على النحو التالى : « من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الادارة العامة أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة فى تلك اللوائح بشرط ألا تريد على خمسين

جنيتها . فإن كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود  
ويجب حتما انزالها اليها .

« فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يجازى من يخالف  
أحكامها بدفع غرامة لا تريد على خمسة وعشرين جنيتها » .  
وينص قانون العقوبات على معاقبة من يعرض الأمن العام أو  
الصحة العامة أو السكينة العامة للخطر مجرما بذلك بعض التصرفات التي  
تهدد النظام العام .

فقتص المادة ٣٧٧ معدلة بالقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ على أن  
يعاقب بغرامة لا تتجاوز مائة جنيه كل من ارتكب فعلا من الأفعال الآتية :  
— من ألقى في الطريق بغير احتياط أشياء من شأنها جرح المارين  
أو تلويثهم إذا سقطت عليهم .  
— من أهمل في تنظيف أو اصلاح المداخل أو الأفران أو المحال  
التي تستعمل فيها النار .

— من كان موكلا بالتحفظ على مجنون في حالة هياج فأطلقه أو كان  
موكلا بحيوان من الحيوانات المؤذية فأفلقته .

— من حرس كلب واتب على مار أو مقتفيا أثره أو لم يرده عنه إذا  
كان الكلب في حفظه ولو لم يتسبب عن ذلك أذى ولا ضرر .

— من ألهب بغير إذن صوريخ أو نحوها في الجهات التي يمكن  
أن ينشأ عن الها بها فيها اتلاف أو اخطار .

— من أطلق في داخل المدن أو القرى سلاحا ناريا أو ألهب فيها  
أعيرة نارية أو مواد أخرى مفرقة .

— من وقعت منه مشاجرة أو تعد أو إيذاء خفيف ولم يحصل  
ضرب وجرح .

وتقتص المادة ٣٧٨ من قانون العقوبات المعدلة بقانون ١٦٩  
لسنة ١٩٨١ على توقيع عقوبة الغرامة التي لا تتجاوز خمسين جنيتها كل  
من ارتكب فعلا من الأفعال الآتية :



— من رمى أحجاراً أو أشياء أخرى صلبة أو قاذورات على عربات أو سيارات أو بيوت أو مبان أو محوطات ملك غيره أو على بساتين وحظائر •

— من رمى في النيل أو الترغ أو المصارف أو مجارى المياه الأخرى أدولت أو أشياء أخرى يمكن أن تعوق الملاحة أو ترهصم مجارى تلك المياه •

— من قطع الخضرة النابتة في المحلات المخصصة للمنفعة العامة أو نزع الأتربة منها أو الأحجار أو مواد أخرى ولم يكن مأذونا بذلك •  
— من أتلف أو خلع أو نقل الصفائح أو النمر أو الأنواع الموضوعة على الشوارع أو الأبنية •

— من أطفأ نور الغاز أو المصابيح أو الفوانيس المعدة لإضاءة الطرق، وكذا من أتلف أو خلع أو نقل شيئاً منها أو من أدواتها •  
— من تسبب باهماله في إتلاف شيء من منقولات الغير •

— من تسبب في موت أو جرح بهائم أو دواب الغير بعدم تبصره أو باهماله أو عدم مراعاته لنوائح •

— من ترك أولاده حديثي السن أو مجانين موكولين لحفظه يهيمون وعرضهم بذلك للأخطار والاصابات •

— من ابتدر انسلانا بسبب غير علنى •

وتنص المادة ٣٧٩ معدلة من قانون العقوبات على أن يعاقب بغرامة لا تجاوز خمسة وعشرين جنيتها كل من ارتكب فعلاً من الأفعال الآتية :

— من ركض في الجهات المسكونة خيلاً أو دواب أخرى أو تركها تركض فيها •

— من حصل منه في الليل لفظ أو ضجيج مما يكدر راحة السكان •

— من وضع في المدن على سطح أو حيطان مسكه مواد مركبة من

فصلات أو روث البهائم أو غيرها مما يضر بالصحة العمومية .  
— من دخل في أرض مهيأة للزراع أو مبذور فيها زرع أو محصول  
أو مر فيها بمفرده أو ببهائمه أو دوابه المعدة للجر أو الحمل أو الركوب  
أو ترك هذه البهائم أو الدواب تمر فيها أو ترعى فيها بغير حق .

### ولنا على هذه النصوص الملحوظات الآتية :

١ — أصبحت العقوبات بعد تعديلها تمثيا مع انخفاض قيمة  
العملة والتضخم الذي شهدته مصر والعالم في السنوات الأخيرة رادعة .  
وهذا المسلك من المشرع للتمشي مع الظروف لاقصادية مسلك محمود .  
فقد كانت العقوبات لا تتجاوز خمسة وعشرين قرشا أو لا تتجاوز جنيها  
ولكنها بعد تعديل سنة ١٩٨١ بقانون ١٦٩ استبدلت الخمسة وعشرون  
قرشا بخمسة وعشرين جنيها وللمائة قرش بمائة جنيه .

٢ — كثير من الأعمال التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات والتي  
تهدف الى المحافظة على النظام العام لا توقع من الناحية الفعلية عقوبات  
على مرتكبيها . وذلك لأن توقيع العقوبات على مرتكبي هذه التصرفات  
أو الأعمال يحتاج الى أجهزة على درجة عالية من الكفاءة والوعي بأهمية  
توقيع العقوبات على مرتكبي هذه الأعمال . ولذلك فإن هذه النصوص  
تظل في أغلب الأحيان نصوصا ميتة اما بسبب عدم وعي المواطنين واما  
بسبب كثرة الأعمال الملقاة على رجال الضبط والتي تجعلهم يتفاوضون عن  
مثل هذه الأعمال بحجة عدم أهميتها .

### ( د ) مسؤولية السلطة عن أعمال الضبط :

#### مسئولية الادارة في مادة البوليس

تتعدد مسؤولية الادارة في مجال الضبط على أساس الخطأ ودون  
خطأ من جانب تابعي الادارة . فالتحريم غير المشروع لممارسة الحرية  
يعتد مسؤولية الادارة . وتطبيقا لذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في  
٣ ابريل ١٩٣٦ على السلطات المحلية بدفع مبلغ من المال على سبيل

التعويض عن الأضرار الناتجة عن قرار غير مشروع يمنع محاضرة ويتمين  
أن يغطي مبلغ التعويض أتعاب المحاضر وكل نفقات المحاضرة .

وتوجد تطبيقات طريفة ومتعددة لمسئولية الادارة دون خطأ من  
موظفيها في مجال البوليس . ففي حكم كويتياس الشهر ٣٠ نوفمبر  
١٩٢٣ قرر مجلس الدولة منح تعويض للسيد كويتياس لجبر الضرر الذي  
أصابه على أثر رفض الادارة اللجوء الى القوة المسلحة لتنفيذ حكم  
قضائي . هذا الرفض جانب الادارة لاستعمال القوة كان رفضا مشروعا  
لأنها كانت تسمى من ورائه الى تفادي خطر يهدد النظام والأمن في تونس  
وبهذا أرسى مجلس الدولة مبدأ مسئولية الادارة عن الأضرار التي ترفع  
على عاتق الأفراد عبثا خاصة في سبيل تحقيق المصلحة العامة . هذا  
المبدأ مؤسس على مبدأ عام آخر من مبادئ ائقانون وهو مبدأ مساواة  
المواطنين أمام الأعباء العامة وجرى قضاء مجلس الدولة بعد ذلك  
على تطبيق نفس المبدأ في عديد من القضايا ففي حكم مجلس الدولة  
الصادر في ٢٤ ديسمبر ١٩٢٦ قرر مجلس الدولة تعويض ملاك العقارات  
التي هددتها الادارة لأنها موبوءة . دون أن ينسب مجلس الدولة أى خطأ  
الى تابعى الادارة حيث أن قرار الادارة كان مشروعا . وكان أساس  
مسئولية الادارة في هذه الحالة مبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة .  
وبالمثل في حكم ١٥ فبراير ١٩٦١ قرر مجلس الدولة منح تعويض للملاك  
العمارات التي استولى عليها العمدة لايواء أشخاص إخرجوا من منازلهم  
لأنها آيلة للسقوط .

ومن المعروف أن القاعدة التقليدية في مجال البوليس أن مسئولية  
سلطات البوليس لا تتعدى الا اذا كان الخطأ المنسوب الى تابعها خطأ  
جسيما وذلك نظرا لأن مهمة البوليس تؤدي في ظروف صعبة غير أن هذه  
القاعدة استبعدت منذ حكم لوكونت ٢٤ يونيو ١٩٤٩ اذا كان البوليس  
استخدم أسلحة من الصعب التحكم فيها وذات فاعلية استثنائية . بحيث  
أصبحت مسئولية الادارة تتعدى دون خطأ منسوب الى أحد التابعين .  
ويشترط لتطبيق المبدأ الذي أرساه حكم لوكونت ، أى انعقاد مسئولية

الادارة دون خطأ على أساس المخاطر ، شرطان :

الشرط الأول : يجب أن يكون الضرر ناتجا عن استعمال سلاح خطير بصورة إستثنائية .

الشرط الثاني : يجب أن يتعدى الضرر الحدود العادية للأضرار الناشئة عادة عن نشاط البوليس .

وفي هذه الحالة يلعب مبدأ المساواة أمام الأعباء للعامة دورا وراء تقرير المسؤولية الادارية دون خطأ من تابعى الادارة .

ويلاحظ أن مسؤولية الادارة فيما يتعلق بنشاط الضبط الادارى قد تطورت من عدم المسؤولية في أوائل القرن العشرين الى تقرير مسؤولية الدولة عن الأخطاء انجسيمة . ثم الى تطبيق مسؤولية الدولة على أساس المخاطر دون خطأ . فضلا عن مسؤولية الدولة عن عدم تنفيذ الأحكام ، دون خطأ من جانب الدولة ، اذا كان الهدف من عدم تنفيذ الحكم المحافظة على الأمن العام .

#### ( د ) التنفيذ المباشر لاجراءات الضبط :

تتمتع قرارات الادارة اللاتحجية والفردية بامتياز التنفيذ المباشر طبقا للقواعد العامة التى تخضع لها القرارات الادارية بصفة عامة والتى سنعرض لها تفصيلا عند دراسة القرارات الادارية . غير أن استخدام القوة لتنفيذ القرارات الادارية وبصفة خاصة قرارات الضبط الادارى يخضع لشروط أمكن استخلاصها من أحكام القضاء الادارى الفرنسى وهى تتعلق أساسا بتوافر حالة ضرورة اللجوء للقوة أو لعدم وجود عقوبة جنائية يمكن توقيعها على من يرفض تنفيذ القرار الادارى . وقد استقرت هذه المبادئ منذ صدور حكم شركة سان جيست العقارية ١٩٠٤ (١) .

## الفصل السابع

### حدود سلطات الفبط

**حدود سلطات البوليس الإدارى فى الظروف العادية وحدود سلطاته فى أوقات الأزمات :**

**أولا : سلطات البوليس فى الظروف العادية :**

يجب التمييز بين فرضين فيما يتعلق بسلطات البوليس فى الظروف العادية : الفرض الأول : عندما يكون القانون قد عرف ونظم الحرية والفرض الثانى . عندما تتدخل سلطات البوليس لتنظيم الحرية دون أن يكون هناك نص تشريعى متعلق بالموضوع .

**الفرض الأول : حالة وجود قانون ينظم الحرية :**

المبدأ العام هو أن القيود على الحرية يجب تفسيرها تفسيرا ضيقا وتعتبر الحدود المفروضة على الحرية بواسطة التشريع حدا أقصى يجب ألا تتعداه السلطات الأدنى :

وبالمثل فإن سلطات البوليس يجب أن تحترم النصوص التشريعية التى تمنح للأفراد ضمانات من حيث الشكل أو من حيث الاجراءات .

وأعمال سلطات البوليس فى هذا المجال خاضعة لرقابة القضاء الذى يملك إلغاء العمل غير المشروع والتعويض عن الأضرار المترتبة عليه . وخضوع أعمال سلطات الضبط أو البوليس لرقابة القضاء يمثل ضمانا للحريات العامة تتوفر عادة فى الأعمال التشريعية الصادرة عن

البرلمان خاصة اذا لم تكن الرقابة على دستورية القوانين منظمة ومطبقة على نحو مرضي<sup>(١)</sup> .

### الفرض الثاني : عدم وجود قانون خاص :

سلطات البوليس تختلف باختلاف الزمان والمكان وهي تختلف باختلاف درجة جسامه الخطر الذي يهدد النظام العام . ومع ذلك فان هناك مبادئ عامة يجب احترامها عند اتخاذ اجراءات الضبط . فاذا كان الخطر مؤقتا يمكن أن يكون الاجراء الضبطي شديدا لمواجهة ويكون الاجراء في هذه الحالة مؤقتا .

اما الاجراء الدائم فانه يتم بالمرونة وتختلف سلطات الضبط باختلاف الحرية التي يمسه الاجراء الضبطي فمن الممكن أن يكون الاجراء الضبطي الذي يطبق في الطريق العام شديدا بينما لا يسمح باجراءات متشددة بالنسبة لما يمس الملكية الخاصة .

وفي حالة عدم وجود نص خاص توجد حدود على سلطات الادارة ، وهذه الحدود من طبيعتين :

أولا : حدود تأتي من الهدف من الاجراءات الادارية ، وهو المحافظة على النظام العام .

ثانيا : حدود تأتي من الحرية<sup>(٢)</sup> .

### أولا : الحدود التي مصدرها النظام العام :

لما كان الهدف من الاجراءات الضبطية المحافظة على النظام العام فان أي اجراء لا يسمى الى تحقيق الأمن أو الصحة أو السكينة يعتبر

Burdeau, op. cit., p. 41.

(١)

Burdeau, op. cit., pp. 42 et s.

(٢)

اجراء غير مشروع . ويجب ألا يغيب عن بالنا أن الحرص على النظام العام سببه أن هذا النظام شرط ممارسة الحرية ، ولذا فإن التصحية بالحرية يجب أن يكون المائد من ورائها مساويا للحرية التي تمت التصحية بها ، أو أكثر منها . وعلى هذا الأساس اذا كان أمام سلطات الضبط أن تختار بين عدة اجراءات ضبطية من شأنها أن تحافظ على النظام فإنا عليها أن تختار أقل الاجراءات مسااسا بالحرية (١) .

ويستتبع ذلك أن اجراء الضبط الادارى يجب ان تتوفر فيه الشروط الثلاثة الآتية :

١ - يجب أن يكون الاجراء ضروريا .

٢ - يجب أن يكون الاجراء فعالا .

٣ - يجب أن يكون الاجراء معقولا .

١ - يجب ان يكون الاجراء ضروريا :

حتى يكون الاجراء ضروريا يجب أن تكون هناك حالة استعجال أو تهديد باضطراب ، وبغير استعجال يكون اجراء الضبط باطلا يتعين على القاضى الادارى النفاؤه .

ويحرص القضاء الادارى الفرنسى على هذا العنصر عند تسبب احكامه فما لم يتوافر شرط الضرورة لا يعتبر القرار الضبطى فى نظرس مجلس الدولة مشروعا . ويغدو تطبيق هذه المبادئ صعبا اذا كان من المتعين أخذ مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون فى الاعتبار ، إذ قد يتعارض مبدأ ضرورة الاجراء مع مبدأ المساواة مما يحتم اتخاذ اجراءات تميز بين المواطنين حتى تضمن أن يكون الاجراء ضروريا . غير أن اعتبارات النظام العام تبرر مثل هذا التمييز بين المواطنين . هذا هو ما ذهب اليه القضاء الادارى الفرنسى إذ اعتبر بعض لإجراءات الضبطية

المتعلقة بالصحة العامة وبالمرور مشروعة رغم أنها تعامل المواطن معاملة فيها خرق لمبدأ المساواة نزولا على مبدأ ضرورة الاجراء الضبطي (١) .

## ٢ - يجب أن يكون الاجراء فعالا :

لما كان الهدف من اجراءات الضبط الادارى المحافظة على النظام العام فان الاجراء اذا لم يكن من شأنه تحقيق هذا الهدف بابعاد الخطر والاضطراب فانه يكون اجراء غير لازم وبالتالى غير مشروع (٢) .

وقد ثار التساؤل عما اذا كانت حماية الآداب أحد أهداف الضبط التى تبرر تدخل سلطات الادارة . وهناك رأيان بهذا الصدد .

الرأى الأول : لا يعتبر الآداب أحد أهداف سلطات الضبط وهذا هو الرأى الذى تنذر تقضاء حتى عام ١٩٥٩ . فقد حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٢٣ فبراير سنة ١٩٤٤ أن سلطة البوليس لا تستطيع أن تمنع بحفار من دخول محل للعب القمار بحجة المحافظة على الآداب العامة ؛ ما دام النظام العام غير مهدد فان المحافظة على الآداب العامة لا تبرر تدخل سلطات البوليس . ان المحافظة على الآداب العامة من اختصاص سلطات البوليس الخاص الذى ينظمه المشرع . فمثلا ينظم المشرع اجراءات البوليس الخاصة المتعلقة بالمنشورات المخالفة لصح الآداب ؛ وبغير هذا التتظيم التشريعى ما كان لسلطات الضبط أن تتدخل .

الرأى الثانى : يعترف لسلطات الضبط بحق التدخل لاتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على الآداب العامة باعتبارها أحد أهداف الضبط . ولقد تبنى مجلس الدولة الفرنسى هذا الرأى فى حكم لوتسيا الصادر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٥٩ ؛ ففى هذا الحكم اعترف مجلس الدولة لعمدة بسلطة تحريم عرض فيلم لحماية النظام العام استنادا الى الظروف المحلية السائدة فى المنطقة الداخلة فى اختصاصه .

Burdeau, mesure nécessaire. op. cit., p. 43.

(١)

Measure efficace, Burdeau, op. cit., pp. 43, 44.

(٢)



## ٢ - يجب أن يكون الاجراء معقولا :

إذا كان اجراء الضبط يضيق على الحرية فإنه يتعين أن يكون التصديق على الحرية متناسبا مع طبيعة الخطر الذى يهدد النظام العام . ويعتبر هذا التناسب عنصرا هاما فى تحديد مدى سلطات الضبط (١) .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسى مبدأ التناسب هذا فيما يتعلق بالصحة والمرور والسكينة . وعلى هذا الأساس أنفى مجلس الدولة لائحة كانت تمنع وقوف السيارات لأن المضايقة التى كان يسببها السماح للسيارات بالوقوف لم تكن خطيرة وبالمثل حكم مجلس الدولة بعدم مشروعية لائحة لأنها غير معقولة حيث كانت ترمى الى توفير السكن فى مساحات غير محدودة .

## ثانيا : حدود مصدرها الحرية :

تمثل الحرية مصدرا ثانيا للحدود على سلطات الضبط فى حالة عدم وجود نص قانونى . فلا تستطيع سلطات الضبط أن تذهب الى المدى الذى يؤدى الى خنق الحرية . والمبادئ السائدة هنا هى :

١ - المنع العام المطلق للحرية غير مشروع .

٢ - التناسب العكسى بين الاجراء الضبطى والقيمة انقانونية للحرية التى يواجهها الاجراء .

٣ - ضرورة توفير حرية اختيار الوسيلة للأفراد اذا لم يكن هناك استعجال أو ضرورة .

٤ - يجب احترام حق الدفاع اذا كان اجراء الضبط عقوبة (٢) .

---

Mesure raisonnable. Burdeau, op. cit., p. 44.

(١)

Burdeau, op. cit., pp. 44-47.

(٢)

## ١ - المنع العام المطلق للحرية غير مشروع :

ضمن الدستور الحريات في حدود القانون . ومع ذلك غان لنشرع سلطة إلغاء ممارسة الحرية وهذه السلطة يملكها المشرع وحده .

وكمبدأ عام لا يقبل مجلس الدولة أن تحرم سلطة البوليس بصورة مطلقة ممارسة الحرية . غير أن هذا المبدأ ترد عليه استثناءات خاصة في مجال حرية الاجتماع .

وقد حكم مجلس الدولة في مناسبات متعددة بعدم مشروعية اجراءات البوليس التي تمنع كلية ممارسة الحرية . فالغى قرارا يحرم ممارسة مهنة التصوير في الشارع بصفة مطلقة وبالمثل حكم بعدم مشروعية قرار يحرم على مرضى السل لاقامة في منطقة سياحية وقرار يحرم مطلقا الحيد في اقليم معين .

ان شاغل المحافظ أو العمدة الأول يجب ألا يكون : كيف أحافظ على النظام ؟ وانما : كيف أسمح بممارسة الحرية دون تهديد النظام ؟ ان على سلطات الضبط . ومن حقها . أن تحدد ساعات وتعين أماكن . أما أن تلجأ الى الحل السهل بتحريم ممارسة لحرية بشكل عنيف فهو كمبدأ غير مشروع أى أن المحافظة على الحرية تأتى في المقام الاول من اهتمام سلطات الضبط . وما المحافظة على النظام . لا وسيلة للتمكين من ممارسة الحرية .

## ٢ - مدى سلطات البوليس يتناسب عكسيا مع القيمة القانونية للحرية التي يتعرض لها :

ان الحريات ليست كلها بنفس الاهمية فبعض الحريات تعتبر جوهرية وذات قيمة أساسية بالنسبة لحریات أخرى . وتتغير سلطات البوليس تبعا لقيمة الحرية فهذه السلطات أقل في مواجهة الحرية الأساسية منها أمام الرخصة أو مجرد التساهل . ولهذا السبب فان سلطات هيئة للضبط ضعيفة في مواجهة حرمة الحياة الخاصة . اذ لا تستطيع سلطات الضبط فرض اجراءات ايجابية تحد بها من حق الفرد في أن تكون له حياته

الخاصة . ان كل ما تملكه سلطات الضبط في هذا المجال هو تحديد هدف معين على الافراد ألا يحدوا عنه ثم يترك لهم حرية التصرف بشرط عدم المساس بالهدف الموضوع . فعلى سبيل المثال حرية استعمال المسكن مصونة بشرط ألا تهدد النظام أو الصحة أو السكينة العامة . أى أن الالتزام الموضوع لا يعدو أن يكون التزاما سلبيا يمكن الوصول اليه دون فرض اجراءات ايجابية على الافراد تحد من حريتهم أو تهدد حرمة الحياة الخاصة .

ويعتبر التعرف على نية المشرع عنصراً أساسياً في تحديد سلطات رجال الضبط الإداري . فإذا كان المشرع قد أبدى عداً لحرية فإن هذا يسمح لسلطات الضبط بالتشديد . وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ بمناسبة حرية التظاهر إذ قدر أن نية المشرع لا تحبذ بل وتعارض المظاهرات . فمنح سلطات واسعة للإدارة بصدد المظاهرات . وعلى العكس فإن مجلس الدولة يستشعر أن المشرع يميل لتشجيع حرية ممارسة الشعائر الدينية . فكان دائماً بجانب هذه الحرية لا يشجع تدخل السلطات في شأنها وعلى هذا الأساس لا يمكن لسلطات الضبط أن تحدد ساعة فتح أو إغلاق الكنائس ولا يمكن لهذه السلطات التدخل إلا بصفة استثنائية لتنظيم النشاط داخل الكنيسة . ومن مراجعة قضاء مجلس الدولة يمكن أن نستخلص أن تفسيره لقانون سنة ١٩٠٥ المتعلق بالسكينة العامة يميل إلى احترام ارادة المشرع بتشجيع حرية ممارسة الشعائر الدينية .

هذا عن الجانب النظري في تدرج الحريات . غير أن هناك جانباً عملياً هاماً يتعين أخذه في الاعتبار عند تقدير مشروعية العمل الإداري ، وهذا الجانب هو مدى التضحية الفعلية التي يفرضها اجراء البوليس على المواطنين<sup>(١)</sup> .

## ٢ - ضرورة توفير حرية اختيار الوسيلة للأفراد اذا لم يكن هناك استعمال أو ضرورة :

اذا كان النظام العام لا يتطلب استعمال وسيلة محددة عند ممارسته لأفراد مختلط معين فان على الادارة ان تكفي بتحديد الاضطراب الذى ينعين على كل فرد أن يتحاشاه . وعلى هذا يترك للأفراد حرية اختيار انوسائل التى يستطيعون بواسطتها تحقيق الهدف الذى حددته سلطات الضبط .

وعلى سبيل المثال تستطيع الادارة أن تفرض استخدام عدادات انبعاث ولكنها لا تستطيع أن تفرض عليهم استخدام نوع معين أو ماركة محددة وكذلك فان سلطات البوليس من حقها أن تفرض على الأفراد التخلّص من القاذورات ولكن عليها أن تترك لهم حرية اختيار نظام لتخلّص من القاذورات .

ومن المعروف أن الضرورة تقلب القواعد المستقرة . ومنها القاعدة لسابقة . بمعنى أن البوليس يعطى الحرية فرصتها طالما أنه ليس هناك خطر . فحوادث اسيارات من الكثرة بحيث تمثل خطراً جسيماً يضطر سلطات الضبط الى حرمان الافراد من حرية الاختيار . بفرض قواعد المرور التى يتعين على جميع سائقى السيارات احترامها . وتمثل الحرائق خطراً يدفع سلطات البوليس الى التدخل بتحريم استخدام مواد معينة . مما يضيق أو يلغى قاعدة حرية استخدام الوسائل .

## ٤ - يجب احترام حق الدفاع اذا كان اجراء الضبط عقوبة :

المبدأ العام أن قرارات سلطات الضبط لا يتعين اعلام أصحاب الشأن بها قبل صدورها . أما اذا كان لاجراء عقوبة فيتعين اعلام صاحب الشأن حتى يتمكن من اعداد دفاعه . وهذا المبدأ تقرر منذ صدور حكم مجلس الدولة الشهير ترومبييه جرافيه في ٥ مايو سنة ١٩٤٤ . ولتطبيق هذه القاعدة يتعين أن يكون اجراء الضبط ذا صيغة عقابية أى اتخذ بنية توقيع جزاء . فالاجراء الذى يتخذ لتفادى خطر أو اضطراب لا يعد

جزاء حتى لو نتج عنه ضرر من أحد الافراد طالما أن النية لم تتجه الى معاقبة شخص معين .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسى المبدأ فى حكمى ٨ مايو سنة ١٩٥٠ ،  
٨ يناير سنة ١٩٦٠ فأثنى قرارين اتخذوا لمعاقبة أفراد دون أن تتاح لهم  
فرصة الدفاع عن أنفسهم .

### ثانيا : سلطات البوليس فى أوقات الأزمات :

تتسع سلطات البوليس فى أوقات الأزمات على حساب حريات  
الأفراد العامة وذلك بهدف مواجهة الظروف الاستثنائية . وتوجد  
نصوص تشريعية تمنح للبوليس سلطات تمكنه من التصرف لابعاد  
الأخطار . وإلى جانب النصوص التشريعية يتدع القضاء نظريات مكملة  
للكصوص تضمنى المشروعية على بعض أعمال الادارة التى تتخذ لمواجهة  
الأزمات . وتؤدى هذه النصوص التشريعية والنظريات التى أرساها  
القضاء الى التضييق على الحريات العامة غير أنها لا تصل الى حد الغاء  
مبدأ المشروعية اذ تظل أعمال وتصرفات سلطات لضبط خاضعة لرقابة  
القضاء الذى يأخذ فى الاعتبار الظرف الاستثنائى عند تقدير مشروعية  
العمل الإدارى .

### النصوص التشريعية المنظمة لسلطات الادارة فى الظروف غير العادية :

توجد عديد من النصوص التى توسع من سلطات الادارة فى الظروف  
غير العادية . وتتعلق هذه النصوص بالحالات الآتية :

١ — حالة الأزمة : وينظمها نص المادة ٧٤ من دستور مصر ١٩٧١ ،  
وهى تقابل المادة ١٦ من دستور الجمهورية الخامسة فى فرنسا (١) .

---

(١) بجرى نص المادة ٧٤ من الدستور المصرى على النحو التالى :  
« لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة  
الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى ان يتخذ  
الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بيانا الى الشعب ، ويجرى  
الاستفتاء على ما اتخذته من اجراءات خلال ستهن يوما من اتخاذها » .  
( م ٧ — القانون الإدارى )

٢ - حالة الطوارئ : وينظمها في مصر نص المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١ ، والقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٣ .

أما في فرنسا فينظم حالة الطوارئ قانون ٩ أغسطس سنة ١٧٤٩ ، أما شروط إعلان حالة الطوارئ فيحددها نص المادة ٣٦ من دستور ١٩٥٨ (١) .

٣ - تنظيم الدولة في حالة الحرب : وقد نص عليه في فرنسا قانون ١١ يوليو ١٩٣٨ لتمكين الدولة من تعبئة كافة طاقاتها البشرية والمادية للدفاع عن كيان الدولة (٢) .

٤ - حالة الاستعجال : والتي تم تنظيمها في فرنسا بقوانين ٣ أبريل ١٩٥٥ و ٧ أغسطس ١٩٥٥ و ١٧ مايو ١٩٥٨ لمواجهة النتائج المباشرة وغير المباشرة التي ترتبت على الحرب في الجزائر (٣) .

والذي يهمننا من هذه التشريعات أنها تؤثر على الحريات العامة وتمتد سلطات الدولة الى مجالات غير متاحة لها في الظروف العادية . ولكن يجب أن يكون واضحا أن اتساع سلطات الادارة موقوت بالظرف الاستثنائي ، وبمجرد زوال هذا الظرف تعود سلطات الدولة الى نطاقها العادي . وحتى في الظرف الاستثنائي تكون أعمال الادارة خاضعة لرقابة القضاء للتأكد من عدم خروجها على النصوص التشريعية المنظمة للظروف الاستثنائية .

### النظريات التي ابتدعها القضاء الى جانب النصوص التشريعية :

الى جانب النصوص التشريعية التي تنظم سلطات الحكومة وقت

---

Burdeau, op. cit., p. 48.

(١)

Burdeau, ibid.

(٢)

(٣) صدر في فرنسا في ٤ فبراير سنة ١٩٦٠ قانون يوسع من السلطات الخاصة بالمنوحة للحكومة . اذ فوض هذا القانون الى الحكومة سلطة التشريع مؤقتا وذلك للعمل على اقرار السلام والنظام في الجزائر .

الأزمات شيد القضاء نظريتين هامتين توسعان من سلطات الإدارة • هاتين  
للنظريتان هما :

١ - نظرية سلطات الحرب •

٢ - نظرية الظروف الاستثنائية •

١ - نظرية سلطات الحرب :

تخلق الحرب الحديثة مشاكل معقدة يتمنى على الحكومة مواجهتها •  
وقد بدا نظام حالة الطوارئ غير كاف لتقديم التسهيلات الضرورية  
للإدارة • ولذا وجدت الإدارة نفسها مضطرة الى إصدار قرارات غير  
مشروعة • وقد رفض مجلس الدولة الفرنسي إلغاء هذه القرارات تأسيسا  
على أنها من أعمال السيادة وانما بابتداع نظرية جديدة وهى نظرية  
سلطات الحرب • وهذه النظرية توسع من سلطات البوليس فى زمن  
الحرب على حساب الحريات الفردية • وتبرر الحرب هذا الاتساع فى  
السلطات الذى يتولد تلقائيا ودون حاجة الى أى إجراء •

وقد شهدت حرب ١٩١٤ - ١٩١٩ مولد نظرية سلطات الحرب ثم  
أعيد تطبيقها خلال الحرب لعالمية الثانية • ففى حكم ٢٥ أبريل سنة  
١٩٤١ ، ٧ يناير سنة ١٩٤٤ رفض مجلس الدولة إلغاء قراراتين كانا قد  
خالفا القانون استنادا الى أنهما صدرا خلال الحرب (١) •

٢ - نظرية الظروف الاستثنائية :

وتعتبر الظروف الاستثنائية مبررا كافيا للتنفيذ المباشر • فقد  
تعرضت الدولة لازمات فى غير حالة الحرب ، تتطلب اتخاذ قرارات تعد  
عادة غير مشروعة ، مما استدعى ابتداع نظرية الظروف الاستثنائية التى  
لا تستبعد مبدأ المشروعية بصفة مطلقة وانما تميز بين المشروعية فى  
الظروف العادية والمشروعية فى الظروف الاستثنائية • فالإدارة ملزمة

باحترام مبدأ المشروعية في حالة الأkrمة ولكن هذا المبدأ يكسب معنى جديدا .

ويخضع تقدير الظروف لمعرفة ما اذا كانت استثنائية لرقابة القضاء الادارى . وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسى الى اعتبار الحالات الإكترية ظروفًا استثنائية .

- ١ - خطر الوباء ( مجلس الدولة ٢٠ مايو سنة ١٩٥٥ ) .
- ٢ - توتر سياسى خطير ( مجلس الدولة ١٨ أبريل ١٩٤٧ ) (١) .
- ٣ - نقص المواد على أثر الحرب ( مجلس لدولة ١٤ أكتوبر سنة ١٩٥٥ ) .

- ٤ - التهديد بالاضراب ( مجلس الدولة ١٨ أبريل ١٩٤٧ ) (٢) .
- ويؤدى تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية الى نتائج هامة في مادة الضبط والحرية اذ يمكن اتخاذ اجراءات تمس حرية التنقل دون أن تعتبر هذه الاجراءات غير مشروعة وفيما يتعلق بالتنفيذ المباشر الذى لا يمكن اللجوء اليه الا في حالة الاستعجال تعتبر الظروف الاستثنائية مبررا كافيا للتنفيذ المباشر . وتصبح مسؤولية الادارة أخف في الظروف الاستثنائية اذ ذهب القضاء الى أن اجراءات معينة مست الحرية الفردية لا تعقد مسؤولية الادارة لأنها اتخذت أثناء الحرب العالمية الثانية (٣) .

ولنظرية الظروف الاستثنائية أثر على نظرية فعل الغصب . وتطبق نظرية فعل الغصب عندما تبتعد الدولة عن أداء وظائفها اذا يعتبر عملها في هذه الحالة مجرد عمل عادى منبث الصلة بكل أساس قانونى . ولما كان العمل متجردا من صفته الادارية فانه يدخل في اختصاص القاضى العادى . ويملك القاضى حيال عمل الغصب كل السلطات التى يملكها حيال

Burdeau, op. cit., p. 53.

(١)

Burdeau, op. cit., p. 34.

(٢)



عمل صادر من فرد عادي . فيستطيع الأمر بوقف الاضطراب الذي ينتج عن العمل ، بالطرد ، وبإعادة الحال الى ما كانت عليه ، وبإلهم ، كما يمكن أن يكون الحكم مصحوبا بالفرامة التهديدية ، وترفع الظروف الاستثنائية صفة الغصب عن العمل الذي يعد كذلك في الظروف العادية .

ويطبق القضاء الإداري المصري نظرية فعل الغصب ويشترط لكي يعد العمل ماديا أن يكون واقعا من موظف غير مختص أو تنفيذ جبريا لا يستند الى قرار سابق وقد أخذت بهذا المبدأ محكمة القضاء الإداري في حكم ١١ / ٥ / ١٩٥٠ ( مجموعة المبادئ القانونية التي قررت المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات ص ١١٦١ ) .

وتعتبر نظرية الظروف الاستثنائية خطيرة لأنها تحتوى وتنظم ما هو غير عادي وتضفي المشروعية على أعمال هي عادة غير مشروعة . ولعل الضمان ضد هذا الخطر أن مجلس الدولة يراقب ما إذا كان الظرف الاستثنائي يبرر الاجراء الذي اتخذته الإدارة (١) .

---

Georges Vedel : Droit administratif, P.U.F., 1973, pp. (1)  
299-305. Théorie des circonstances exceptionnelles ou des pouvoirs de  
crise.

## مبادئ القانون

المرفق العام

Le Service Public

## الفصل الأول

تعريف المرفق العام ودوره في القانون الإداري

المبحث الأول

تعريف المرفق العام

المرفق العام هو نشاط تمارسه جماعة عامة بهدف إشباع حاجة من الحاجات التي تحقق الصالح العام . ومن هذا التعريف يبين أن هناك أربع عناصر لازمة ليكون هناك مرفق عام : ١ - فالمرفق العام نشاط وهذا هو المفهوم المادي للمرفق العام . ٢ - وهذا النشاط تحركة فكرة المصلحة العامة . ٣ - وفضلا عن ذلك فإن السلطات العامة هي التي تقرر أن حاجة من الحاجات يتعين إشباعها عن طريق المرفق العام . ٤ - وأخيرا فإن المرفق العام يخضع لنظام قانوني مختلف عن قواعد لقانون المدني ، وهذا العنصر الأخير محل خلاف بين الفقه الحديث بسبب التطورات التي طرأت على طرق إدارة المرافق العامة (١) .

\* ١ - المفهوم المادي للمرفق العام

التعريف المادي والتعريف العضوي للمرفق العام : أن التعريف

الذي قدمناه للمرفق العام ينظر إلى المرفق باعتباره نشاطا إداريا تقدمه

---

(١) دولو بادير : المجلد : الطبعة الثالثة ، ص ٥١٨ .

السلطات العامة • ولكن في اللغة الدارجة يعنى اصطلاح المرفق العام فضلا عن هذا المفهوم المادى مفهوما آخر شكليا وهو يعنى أن المرفق منظمة أى جهاز ادارى يتولى تسيير النشاط • فعندما نتحدث عن مرفق الدفاع أو مرفق الصحة أو مرفق التعليم فاننا قد نعنى النشاط كما قد نعنى الجهاز الذى يتولى القيام بالنظام • ونتيجة لذلك فهناك مفهوم مادى للمرفق العام *une conception materielle* ومفهوم عضوى للمرفق العام *une conception organique* .

**المفهوم المادى له الأولوية :** ان المفهوم المادى والمفهوم العضوى ليسا متباعين كما أن الفقه والقضاء يستخدم اصطلاح المرفق العام لينصرف الى أى من المعنيين • ولكن المفهوم المادى يجب أن تكون له الأولوية بمعنى أنه يجب ويكفى لكى نجد أنفسنا أمام مرفق عام أن يكون هناك نشاط يحقق مصلحة عامة اتجهت نيه السلطات العامة الى اعتباره مرفقا عاما •

ان التعريف المادى للمرفق العام ليس جديدا : فهو المفهوم الذى تبناه ديجى وجيز ، كما أن مجلس الدولة اعتمده في كثير من أحكامه مثل حكم تيرييه Thérond الصادر في ٦ فبراير سنة ١٩٠٣ والذى اعتبر النشاط الذى يهدف الى مكافحة الشغبين مرفقا عام • دون أن يتطلب أن يكون هناك جهاز ادارى يتولى النشاط ، وكذلك حكم تيرون Thérion بشأن تكييف تصرف الهيئات المحلية بهدف حماية الصحة العامة وأمن الأهل ضد الكلاب الضالة •

غير أن هذا التعريف المادى ظل مطلقا بالتعريف العضوى لأنه في أغلب الأحيان كان النشاط المكون لمرفق عام يدار عن طريق جهاز ادارى • ويستثنى من ذلك التزام المرفق العام *La Concession du Service Public*

ان الأمر الذى دعا الى فصل المفهوم المادى عن المفهوم العضوى .  
 تم عطاء الأولوية للمفهوم المادى هو تصور الأنشطة التى تهدف الى  
 تحقيق المصلحة العامة وقبول الدولة لمساهمة الأفراد والهيئات الخاصة  
 فى القيام بأنشطة هدفها المصلحة العامة وهذا ما دفع مجلس لدولة  
 الفرنسى الى اعتبار هذه الأنشطة مرافق عامة بصرف النظر عن وجود  
 جهاز ادارى يتولى ادارتها : حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى  
 ١٣ مايو سنة ١٩٣٨ المعروف بحكم صندوق الخدمة لأجندية  
 Caisse Primaire، وحكم مونبور Monpeurt الصادر فى ٣ يونيو سنة  
 ١٩٤٣ بشأن اعتبار لجان التنظيم Les Comités d'organisation  
 قائمة على تسيير مرافق عامة .

وحكم بوجان Bouguen الصادر من مجلس الدولة الفرنسى  
 فى ٢ أبريل سنة ١٩٤٣ الذى اعتبر النقابات المهنية مرافق عام . وحكم  
 بوجان أرسى مبدأ لا زال ساريا حتى يومنا هذا بشأن النقابات المهنية  
 (راجع الأحكام الشهيرة للقضاء الادارى الفرنسى . طبعة ١٩٧٨ . ص  
 ٢٧٩ - ٢٧٩) .

ولا يفوتنا أن نذكر أن بعض الفقهاء منهم رولان ومور نج ينتقدون  
 هذا التعريف المادى للمرفق العام . ويفضلون عليه المفهوم العضوى  
 للمرفق العام (١) .

## \* ٢ - المصلحة العامة فى المرفق العام

دور فكرة المنفعة العامة : يهدف المرفق العام الى اشباع حاجة  
 عامة أى تحقيق مصلحة عامة . وهذه الفكرة نجدتها فى كل تعريفات المرفق  
 العام . وعلى ذلك فاستهداف المصلحة العامة يعتبر بمثابة المركز من  
 المرفق العام . فأهم ما يميز المرفق العام عن غيره من الأنشطة التى قد  
 تحقق المصلحة العامة هو أن المصلحة العامة هى الهدف من وراء انشاء  
 المرفق ، فالنشاط لا يغدو مرفقا عاما الا اذا قررت السلطات العامة أن

(١) يرفض بعض الفقهاء .

تتولى شبايع الحاجة العامة عن طريق انشاء مرفق عام لائمه بغير ذلك لن  
تسبح الحاجة العامة أو ستسبح بطريقة سيئة .

### \* ٣ - السلطات العامة هي المختصة بانشاء المرفق العام

المبدأ انعام : ان الدولة هي الحكم الوحيد لتقدير ما لذا كان  
نشاط ما يستحق أن يكون مرفقا عاما ، فتتولى انشاءه . ان السلطة العامة  
هي الوحيدة المختصة بتكوين المرفق العام . ويترتب على ذلك أن معيار  
الرفق انعام يرتكز على نية الحكم . وعلى القاضي بصدد أى مسألة  
متعلقة بوجود مرفق عام أن يتساءل هل أرادت السلطة العامة في الحالة  
المروضة عليه أن تنشئ مرفقا عاما . وفي هذا المعنى يقول الفقيه جيز  
« ان نية الحكم هي الشيء الوحيد الذي يجب أن يؤخذ في الاعتبار  
لتحديد المرافق العامة . فلا تعتبر مرافق عامة الا تلك الحاجات العامة  
التي قرر الحكام في لحظة معينة اشباعها عن طريق أسلوب المرفق  
العام » (١) .

ويضيق مجلس الدولة الفرنسي هذا المعيار الشخصي : المعتمد على  
نية الحكم أو السلطات العامة : لتحديد المرافق العامة . ففي حكم تيرون  
Thérond الصادر في ٤ مارس سنة ١٩١٠ يقول مجلس الدولة  
« ... حيث أن مدينة مونبلييه ... كانت تهدف الى انشاء مرفق  
عام ... » . وفي حكم مونبور Monpou الصادر في ٣١ يوليو  
سنة ١٩٤٢ يقول مجلس الدولة « ... وحيث أنه يبين من مجموع نصوص  
القانون أن المشرع قصد انشاء مرفق عام ... » ، وفي حكم نالياتو  
الصادر من محكمة التنازع في ٢٢ يناير سنة ١٩٥٥ تقول المحكمة « ...  
ان هدف المصلحة العامة الذي تسمى اليه الجماعات الادارية بتنظيم  
ممسكرات لقضاء العطلة يفضى على هذا التنظيم صفة المرفق العام .. » .  
وعلى ذلك فان مجال المرفق العام متحرك ونسبي يختلف باختلاف

الزمان . فقد تقدر الدولة في فترة من الفترات أن من الملائم أن تنشئ مرفقا عاما لاشباع حاجة معينة ثم تقرر في فترة لاحقة أن تترك النشاط للمبادرات الفردية أى للقطاع الخاص .

**رفض نظرية المرفق العام بطبيعته :** ان المبادئ التى قمنا بشرحها تؤدى الى استبعاد الفكرة القائلة بأن هناك أنشطة بطبيعتها تعتبر مرافق عامة .

ونظرية المرفق العام بطبيعته نظرية يقول بها بعض الفقهاء وتبنتها بعض الأحكام فقد قبل في فترة من الفترات ان المسرح البلدى لا يمكن أن يكون مرفقا عاما لأن الفن نشاط خاص وليس نشاطا عاما . كما ورد في بعض الأحكام أنه لا يعتبر مرفقا عاما الا الأنشطة التى تنظم الدولة والتى تكون داخلية ضمن وظيفتها الطبيعية ، وأن هناك أنشطة هى في جوهرها من صميم عمل ندولة ( محكمة التنازع حكم ساحل انجاج ٢٢ يناير سنة ١٩٢١ ) . وفي أحكام أخرى ذهبت المحاكم الى أن هناك وظائف لا تدخل بطبيعتها في اختصاص الدولة ( حكم محكمة التنازع ميلينت Melinette الصادر في ١١ يوليو سنة ١٩٣٣ ) .

ويبدو أن المدافعين عن فكرة المرفق العام العام بطبيعته هم أنصار فكر سياسى معين هو الفكر المدافع عن عدم تدخل الدولة وعن مبدأ ترك النشاط الاقتصادى كقاعدة عامة للمبادرة الفردية .

ولا يفترق مسلك مجلس الدولة المصرى عن سلك مجلس الدولة انفرنسى فهو يجعل انشاء المرافق العامة رهنا بارادة السلطة العامة اذ تقول المحكمة الادارية العليا في حكمها الصادر في ١٢ أبريل سنة ١٩٥٨ : « ان تنظيم المهن الحرة كالطب والمحاماة والهندسة ( وهى مرافق عامة ) مما يدخل أصلا في صميم اختصاص الدولة بوصفها قوامة على المصالح والمرافق العامة

فاذا رأت الدولة أن تتخلى عن هذا الأمر لأعضاء المهنة

أنفسهم لأنهم أقدر عليه مع تخويلهم نصيبا من السلطة العامة يستعينون به على تأدية رسالتهم مع الاحتفاظ بحقها في الاشراف والرقابة تحقيقا لمصالح العام ، فان ذلك لا يغير من التكيف القانوني لهذه المهن بوصفها مرافق عامة » .

رفض فكرة المرفق العام الحكمي ، تقوم فكرة المرفق العام الحكمي على أساس أن أى نشاط يحقق بدرجة كافية وبشكل واضح المصلحة العامة ، حتى ولو كان هذا النشاط يقوم به الأفراد . يعتبر مرفقا عاما حكما ومثال ذلك النقل العام . ويرتّب على هذا ان الادارة يمكنها فرض شروط معينة على الأفراد لقائمين على هذا النشاط .

ويرفض الفقه الفرنسي نظرية المرفق العام الحكمي Le Service Public Virtuel ، لأن نشاط المرافق العامة لا يكون في فرنسا الا بقانون . والأخذ بفكرة المرفق العام الحكمي يعنى التوسع في المرفق العام دون خطورة على حريات الأفراد في مجال النشاط الاقتصادي .

**القرائن على وجود المرفق العام :** للبحث عن نية الحكام في انشاء المرفق العام يعتمد القضاء على مجموعة من القرائن . وذلك عندما لا يتضح بشكل جلي هذه النية . وهذه لقرائن عديدة . منها على سبيل المثال : منح المرفق العام امتيازات لا تتمتع بها الا السلطات العامة مثل سلطة نزع الملكية . وفرض ضرائب . والزام الأفراد بالقيام بأعمال معينة ، والالتزام الذي يتضمن احتكارا .

ومن الأمثلة على القرائن النص في نظام المرفق على شروط خاصة خارقة لقواعد الشريعة العامة أى القانون المدني .

ويمكن الاستعانة بقرائن أخرى تتنوع باختلاف طبيعة المرفق وكونه مرفقا اداريا أو مرفقا صناعيا أو تجاريا أو مؤسسة عامة . فمثلا من القرائن على اعتبار العقد التزام مرفق عام أن تحتفظ الادارة بسلطة مراقبة كيفية سير المرفق العام وعلى وجه الخصوص الاشراف على التعريفه التي يفرضها الملتزم على المتفعّلين بالمرفق .

وقد أبرزت المحكمة الادارية العليا في مصر هذه القرينة عندما كانت تستعرض حق الدولة ازاء الملتزم في حكمها الصادر في ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٦٣ (مجموعة سمير أبو ثنادي ، ص ١٣٩٤ - ١٣٩٥ ) : « أن من القواعد المسلمة في القانون الادارى أن الدولة هي المكلفة أصلا بإدارة المرافق العامة فإذا ما عهدت الى غيرها بأمر القيام بذلك لم يخرج المتعاون مع الدولة في ادارته على أن يكون معاوننا لها ونائبا عنها في أمر هو من أخص وظيفتها وخصائصها ، وهذا النوع من التعاقد ، وبعبارة أخرى هذه الطريقة غير المباشرة لإدارة المرفق العام لا يعتبر تنازلا أو تخليا . من الدولة عن المرفق العام بل تظل ضامنة له ومسئولة عن ادارته واستغلاله وهي في سبيل القيام بهذا الواجب تتدخل في شؤون المرفق ، وتعديل أركان تنظيم وقواعد ادارته ، كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك . وهي في هذا لا تستند الى العقد الادارى بل الى سلطتها الضابطة للمرافق العامة وتحقيقا لغايات هذه السلطة وأهدافها تتمتع الدولة بامتياز سلطات ينتفى معها كل طابع تعاقدى ضمانا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد واستغلالها وادارتها على الوجه الأكمل . وكفالة ذلك محققة بمالها من حقوق الاشراف والتدخل والتعديل حسبما تمليه المصلحة العامة . وهي حقوق لا تملك جهة الادارة التنازل عنها كما أنها وهي تستعمل هذه الحقوق لا يمكن أن تحتاج بأنها تمس الحق الأعلى أو تخل بشروط عقدية لأن الاجراءات التي تتخذها في هذا الشأن انما تتناول نظاما قانونيا خاصا لأنه متعلق بمرفق عام ، فهي تملك تعديل أركان تنظيم المرفق العام وقواعد ادارته بل أن لها أن تنهى العقد نفسه قبل الأوان حتى اقتضت المصلحة العامة ذلك أيضا » .

والقرائن التي يستعين بها القضاء لمعرفة ارادة الادارة هي مجرد وسائل لتحديد نية الادارة ، وفي جميع الأحوال اذا تعذر تحديد نية



الادارة وهل اتجهت هذه النية الى انشاء مرفق عام فان هذا الشك يفسر لصالح المصلحة العامة أى يفترض أن نية السلطة العامة قد اتجهت نحو انشاء مرفق عام (١) .

### \* ٤ - اتباع نظام خارق للشرعية العامة

**النظريتان المختلفتان بشأن اتباع نظام خارق للقانون المدنى :**  
ان الخلاف الرئيسى بين الفقهاء . فيما يتعلق بتعريف المرفق العام . هو حول اشتراط اتباع نظام قانونى ادارى مختلف عن لشرعية العامة أى القانون المدنى . اذ توجد بهذا الصدد نظريتان : النظرية الأولى تميل الى التوسع فى مفهوم المرفق العام ونكتفى بالعناصر الثلاثة التى سبق أن شرحناها وهى : وجود نشاط يهدف الى المصلحة العامة اتجهت نية السلطات العامة الى اعتباره مرفقا عاما . أما النظرية الثانية فتميل الى التضييق من مفهوم المرفق العام باضافة شرط رابع يتحصل فى ضرورة اخضاع النشاط لنظام قانونى ادارى مختلف عن القانون المدنى الذى يعتبر بمثابة الشرعية العامة .

**أصل التعريف الضيق للمرفق العام :** ان فكرة النظام الخارق للشرعية العامة لم تكن فى أى وقت غريبة عن المرفق العام فقد كان الفقهاء ومفوضو الدولة يثيرونها دائما ولكن باعتبارها نتيجة تترتب على وجود المرفق العام وليس باعتبارها شرطا لوجود المرفق العام . بمعنى ان وجود المرفق العام كان يترتب عليه خضوع المرفق لنظام قانونى ادارى مختلف عن القانون المدنى . وفضلا عن ذلك فان إخضاع المرفق لنظام قانونى خارق للشرعية العامة كان يعتبر قرينة على وجود المرفق يستهدى بها القضاء للقول بأن ارادة الادارة قد اتجهت نحو انشاء مرفق عام .  
ولكن منذ أن اتجه القضاء الادارى الفرنسى فى أوائل القرن العشرين الى قبول فكرة وجود مرافق عامة اقتصادية صناعية أو تجارية ،

ورتب على ذلك عدم اختصاص مجلس الدولة بعنازعات هذه المرافق و اختصاص القضاء العادى بهذه المنازعات ظهرت فى الفقه نظرية ، تبناها :نقيه جيز Jéze وبعض مفوضى الدولة ، تنادى بأن المرافق العامة الحقيقية هى المرافق للعامة الادارية ، أما المرافق العامة الاقتصادية تجارية كانت أم صناعية ، فهى نظرا لخضوعها للقانون الخاص لا تعتبر مرافق عامة بمعنى الكلمة .

**تقدير النظرية المضيق للمرفق العام :** ان النظرية المضيق لمفهوم المرفق العام تبدو لأول وهلة جذابة . والحجة الرئيسية التى تستند اليها هى محاولة الاحتفاظ لفكرة المرفق العام بمضمون ومجال محدد ، وهو ما تفقده عندما نتوسع فى مفهوم مرفق العام ليشمل المرافق التجارية والصناعية . كما أن التضييق من مفهوم المرفق العام يجعل من الممكن الاعتماد على المرفق العام باعتباره معيارا للقانون الادارى . أما لتوسع فن من شأنه جعل المرفق العام غير صانع كأساس وكمعيار للقانون الادارى .

ومع ذلك فان أغلب الفقه لفرنسى لا يزال يميل الى التعريف الموسع للمرفق العام ولا يرون أن تبنى المعيار الموسع له المضار التى أشار اليها أنصار التعريف المضيق . وتفسير ذلك أن المرافق لعامة لا تنقسم بشكل حاسم الى مرافق ادارية ومرافق اقتصادية . الأولى تخضع لقانون ادارى بحت والثانية تخضع للقانون المدنى خضوعا كاملا . فالمرافق لاقصادية أى التجارية والصناعية تخضع فى الواقع لنظام مختلط  
un Régime plus ou moins mixte

ويمكن التحقق من صحة هذا بالرجوع الى النظام القانونى للمرافق التجارية والصناعية وكذلك المشروعات المؤممة . فهذه المرافق تخضع لنظام قانونى يمتزج فيه القانون الادارى مع القانون الخاص سواء

التجارى أو المدنى ؛ مع اختلاف جرة كل من القانون الادارى والقانون الخاص باختلاف المرفق . وهذا الامتراج ، من وجهة نظر مؤيدى التعريف الموسع للمرفق العام ؛ يسرر اعتبار المرافق التجارية والصناعية والمشروعات المؤممة مرافق عامة .

ويتبنى مجلس الدولة المصرى التعريف المضيق للمرافق العامة فيما يتعلق بالمشروعات المؤممة فتقول المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ٢٩ فبراير سنة ١٩٦٤ ( مجموعة سمير أبو شادى ص ٤٣٣ - ٤٢٦ ) : « ومن حيث أنه بتأميم الشركة المدعية قد آلت ملكيتها الى الدولة وأصبحت أموالها من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ... وأصبحت الشركة المدعية محتفظة بشكلها القانونى ولها شخصيتها الاعتبارية الخاصة وميزانيتها المستقلة عن ميزانية الدولة والمعدة على نمط الميزانيات التجارية مع استمرارها فى مزاولة نشاطها وفق القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والادارية والفنية ؛ وذلك دون التقيد بالقواعد الحكومية ولها حرية العمل تحت توجيه المؤسسة وإرشادها ولا تخضع قراراتها لاعتماد المؤسسة الا فى مسائل محددة مثل تلك التى تمس السياسة العامة أو التخطيط أو التنسيق أو التسويق أو ما شابه ذلك ... »

« ومن حيث أن مفاد ذلك أن الشركة المدعية تنزل ، مع تلك الدولة لها ، شركة تجارية من أشخاص القانون الخاص . وقد حرصت قوانين التأمين على تأكيد بقائها محتفظة بشكلها القانونى واستمرارها فى نشاطها فى اطار هذا الشكل - ولا يمكن ، والحالة هذه ، اعتبارها من المصالح العامة ، فى تطبيق حكم الفقرة ج من المادة ٤٧ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ فى شأن تنظيم مجلس الدولة » .

## المبحث الثاني

### دور المرفق العام في القانون الادارى

لعب المرفق العام دورا هاما باعتباره أساس ومعيار القانون الادارى وذلك منذ صدور حكم بلانكو من محكمة التنازع في ٨ فبراير سنة ١٩٧٣ فقد أتى حكم بلانكو بمبدأين هامين : المبدأ الأول هو ربط الاختصاص القضائى بالموضوع ، والمبدأ الثانى هو تأكيد أهمية المرفق العام كعامل يسترشد به فى تحديد اختصاص مجلس الدولة .

وقد تمهد هوريو المبدأ الثانى وشيد على أساسه نظرية المرفق العام التى تتحصل فى أن كل ما يتصل بتسيير المرفق العام يستدعى تطبيق القانون الادارى ومن ثم يوجب اختصاص القضاء الادارى أى مجلس الدولة . وفى اطار الدولة الليبرالية كانت الفكرة الأساسية وراء معيار المرفق العام أن نشاط الادارة متميز عن نشاط الأفراد وأن الادارة وهى بسبيل ادارة المرافق العامة تستعمل وسائل خارقة للشريعة العامة .

لقى معيار المرفق العام ترحيبا من الفقهاء . واعتقدت مدرسة 'المرفق العام' ، التى تضم هوريو وديجى وجيز وبونار ورولان . أنه يمكن تفسير كل ما يتعلق بالقانون الادارى سوء بشأن الدومين العام أو العقود الادارية أو الوظيفة العامة وكذلك فيما يتعلق بمجال تطبيق القانون الادارى ومجال اختصاص مجلس الدولة على أساس المرفق العام .

غير أن التحولات التى طرأت على دور الدولة منذ بداية القرن العشرين ، والتى جعلت الدولة تستخدم فى تسيير بعض المرافق العامة أساليب القانون الخاص وعلى وجه التحديد عندما يتعلق الأمر بمرفق اقتصادى تجارى أو صناعى ، عرضت نظرية المرفق العام لازمة بحيث

أصبح لا يمكن النظر إليها كما كان يعتقد مؤسسيها على أنها أساس القانون الإداري ومعيار اختصاص مجلس الدولة .

ان تنوع المرافق العامة وتطور أساليب إدارتها وتردد القضاء في الاعتماد على معيار المرفق العام لتحديد اختصاص كل من القضاء الإداري والقضاء المدني لا يعني أن المرفق العام لم يعد يلعب أي دور في القانون الإداري . فلا زال المرفق العام هو العنصر الأساسي التأسيلي للقانون

الإداري La Principale notion de synthèse du droit administratif

ومكان التقاء وتقارب للنظريات الأساسية في القانون الإداري

Le lieu de rencontre de raccordement des principales théories et notions techniques du droit administratif.

على حد تعبير دولو بادير ولاتورينري .

ويتجلى هذا الدور الجديد انذى يلعبه المرفق العام في القانون الإداري من استمرار أهميته في مجالات متعددة :

١ - حقا لا يوجد اليوم نظام قانوني موحد تخضع له جميع المرافق العامة ، ولكن يوجد سلم من الأنظمة المختلفة .

une échelle de régimes diversifiés.

ولكن جميع المرافق على اختلاف الأنظمة التي تخضع لها تخضع لمجموعة من المبادئ المشتركة مثل مبدأ استمرار سير المرافق العامة ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة . فهذه المبادئ تطبق على المرافق العامة الإدارية كما تطبق على المرافق العامة الاقتصادية . كما أنه من حق أي مرفق إداري أو اقتصادي أن يلجأ إلى التعاقد عن طريق أسلوب العقد الإداري .

٢ - حقا ان المرفق العام لم يعد معيارا كافيا بذاته لتحديد نطاق اختصاص مجلس الدولة ومجال تطبيق القانون الإداري ، ولكنه لا يزال يعتبر قرينة هامة يستهدى بها في الحالتين .

٣ - أخيرا فانه لم يعد صحيحا كما كانت تنادي مدرسة المرفق العام أن كل الأفكار الأساسية المتعلقة بالقانون الإداري تستند إلى المرفق ( م ٨ - القانون الإداري )

العام فقط . وهو ما كان يعني أن تعريف العمل الإداري والمقد الإداري والدومين العام والوظيفة العامة يعتمد على فكرة المرفق العام وجدها ولا يستعان بغيرها من الأفكار . إلا أننا عند دراسة كل من القرار الإداري والمقد الإداري والدومين العام والوظيفة العامة سيتبين لنا أن فكرة المرفق العام لا تزال تلعب دورا في كل من هذه المجالات مع الاستعانة بغيرها من الأفكار .

## الفصل الثاني

انشاء والغاء وتنظيم المرافق العامة

### المبحث الأول

الانشاء والالغاء والتنظيم في القانون الفرنسي

\* ١ - انشاء المرافق العامة في فرنسا

المبدأ التقليدي هو اختصاص البرلمان وحده دون غيره : قبل صدور دستور سنة ١٩٥٨ كان المبدأ السائد هو أن انشاء المرافق العامة يتم بقانون . وتبرير هذا هو أن انشاء مرافق عام يتضمن بالضرورة تحديدا لحرية الأفراد . سواء لأن انشاء المرفق العام يؤدي الى احتكار السلطة العامة للنشاط مما يحول بين الأفراد وبين ممارسة حريتهم في هذا المجال . وحتى اذا لم يكن من شأن انشاء المرفق اقامة احتكار فان تطبيق القانون الاداري على لمرافق العام يؤدي الى فرض قيود على الأفراد وتخصيص أموال من ميزانية الدولة لتمويل المرفق والحد من منافسة الأفراد وكل هذه اعتبارات تبرر أن يكون التدخل بقانون .

انشاء المرافق في ظل دستور سنة ١٩٥٨ : جعل دستور سنة ١٩٥٨ الاختصاص العام بالتشريع للحكومة وجعل اختصاص البرلمان بالتشريع محددا بموضوعات محددة على سبيل الحصر هي الموضوعات التي وردت في المادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٥٨ . ولم يرد انشاء المرافق العامة في الموضوعات التي عدتها المادة ٣٤ ، وان كان نص المادة ٣٤ ورد فيه أن البرلمان يصدر تشريعات بشأن التأميم وكذلك بشأن نقل ملكية مشروع عام من القطاع العام الى القطاع الخاص . وقد استخلص الفقيه الكبير

فيدل Vedel أن إنشاء المرافق العامة لم يعد يستلزم صدور قانون وإنما يدخل إنشاء المرافق العامة في اختصاص الحكومة . بينما يرى دولو بادير أنه لا يمكن تبني حل مطلق على هذا النحو لأن نص المادة ٣٤ ورد فيه أن الضمانات الأساسية الممنوحة للأفراد من أجل ممارسة الحريات العامة تدخل في اختصاص البرلمان . وأن بعض المرافق العامة وليس كلها يؤدي إنشاؤها إلى المساس بالحريات وهو ما كان يبرر ضرورة إنشاء المرافق العامة بقوانين كما أوضحنا . ولذلك فهو ينتهي إلى أنه حيث يؤدي إنشاء مرفق عام إلى المساس بالحريات العامة فإنه يتعين أن يتم إنشاؤه بقانون .

### \* ٢ - الاختصاص بالغاء المرافق العامة

المبدأ هو اختصاص الحكومة بالغاء المرافق : ان تبرير اشتراط إنشاء المرافق العامة بقانون لأن الانشاء يمس الحريات العامة لا مجال له عندما يتعلق الأمر بالغاء المرافق العامة . وعلى ذلك فاشتراط اصدار قانون لانفاء مرفق عام قبل دستور سنة ١٩٥٨ كان أساسه قاعدة توازي الأهمال . أي أن ما ينشأ بقانون يجب أن يلغى بعمل من نفس المرتبة أي بقانون . ومع ذلك فقد صدرت قوانين تسمح بالغاء المرافق بقرار حكومي أهمها قانون ١٧ أغسطس سنة ١٩٤٨ الذي خول الحكومة حق الغاء المؤسسات العامة .

أما منذ صدور دستور سنة ١٩٥٨ فالمبدأ العام هو اختصاص الحكومة بالغاء المرافق العامة . هذا مع الاحتفاظ بقاعدة توازي الأهمال أي ضرورة تعديل القانون المنشئ لمرفق عام إذا كان المرفق قد نشأ بقانون .

### \* ٣ - الاختصاص بتنظيم المرفق العام

المبدأ هو اختصاص السلطة اللائحية : حتى في الفترة التي كان فيها إنشاء المرفق العام يتم بمقتضى قانون ، فإن السلطة التنفيذية كانت مختصة « بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة وبتحديد شروط تسيير المرافق العامة التي لا تؤثر على حقوق الغير » (روميو في تقريره على



حكم مجلس الدولة بآبن Babin الصادر فى ٤ مايو سنة ١٩٠٦ ) .

ولا شك أن هذا المبدأ لا يزال ساريا فى ظل الدستور الحالى ،  
بمعنى أن تنظيم المرافق العامة يدخل فى اختصاص السلطة التنفيذية .

**اختصاص الحكومة واختصاص الوزير :** لكل من الحكومة والوزير  
اختصاص بشأن تنظيم المرافق العامة ، فالوزير له اختصاص باعتباره  
الرئيس الأعلى لوزارته بتنظيم المرفق التى تدخل فى نطاق وزارته .  
ولكن يتعين مراعاة التدرج الشكلى للقرارات اللائحية . فاللوائح  
الصادرة من مجلس الوزراء تسمو على اللوائح الصادرة من الوزير  
الذى يتعين عليه احترامها وعدم الخروج عليها .

**التزام السلطات الادارية بتنظيم المرافق العامة :** . اذا كانت  
السلطات الادارية هى المختصة بتنظيم المرافق العامة التى تم انشاؤها  
بواسطة السلطة المختصة . فهل هناك التزام على عاتق السلطات الادارية  
بضرورة تنظيم المرافق ؟ يجيب على هذا السؤال الفقيه الراحل دولو بادير  
بالاجاب عمادا على المبادئ العامة للقانون . فالمشرع يفصح أحيانا  
عن نيته بتقييد سلطة الادارة والتزامها بتنظيم المرافق العامة . وهو  
ما يستخلص من قانون الجماعات المحلية فيما يتعلق بالمرافق العامة  
الاجبارية Les Services Publics obligatoires . وكذلك بالنسبة  
للمرافق التى يتم انشاؤها بقانون .

وفى حالة امتناع الادارة عن تنظيم مرفق الزامى ، يحق للأفراد  
أصحاب الشأن طلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن هذا الامتناع ،  
كما يحق للأفراد رفع دعوى تجاوز السلطة لابطال القرار السلبى الذى  
يستشف من امتناع الادارة عن تنظيم المرافق العامة .

## المبحث الثانى

### انشاء والغاء وتنظيم المرافق العامة فى القانون المصرى

فى ظل دستور سنة ١٩٣٣ : كانت المادة ٤٤ من دستور سنة ١٩٣٣ تنص على أن : « الملك يرتب لمصالح العامة ، ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين » .

وفى ظل هذا النص ثار انتساؤل هل كلمة يرتب تشمل الانشاء والتنظيم أم أنها تقتصر على التنظيم ومن ثم يجب لانشاء المرافق العامة صدور قانون . وقد انقسم الفقه الى رأيين :

**الرأى الاول :** وهو رأى أغلبية الفقهاء ويذهب الى أن ترتيب المصالح العامة ( أى المرافق العامة ) يشمل الانشاء والتنظيم . وعلى ذلك فإنه يكفى لانشاء المرافق العامة صدور مرسوم من الملك ( المرسوم هو القرار الذى يوقعه ملك ويوقعه بالعطف معه مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ) . ولا يشترط لانشاء المرفق العام أن يكون بقانون أو بناء على قانون .

**الرأى الثانى :** وهو رأى الأقلية ويذهب الى أن كلمة ترتيب تعنى تنظيم المرفق العام ولا تنصرف الى انشاء المرافق العامة الذى يجب أن يكون بقانون أو بناء على قانون (١) .

ومن الناحية العملية فقد كانت الوزارات والمرافق تنشأ أحياناً بقانون كما أنها كانت تنشأ فى حالات أخرى بمراسيم أو قرارات . فقد

---

(١) راجع الرايين ومساندى كل رأى : الطباوى : القانون الادارى ١٩٦٥ ص ٤٠١ - ٤٠٥ .

أنشئت وزارة المواصلات في سنة ١٩١٩ بقانون ، أما وزارة الصحة فقد أنشئت في ٧ أبريل سنة ١٩٣٦ بمرسوم ، كما أنشئت وزارة الشؤون البلدية والقروية بمرسوم في ٩ فبراير سنة ١٩٥٠ ، وأنشئت وزارة الاقتصاد الوطني بمرسوم في مارس سنة ١٩٥٠ .

وقد اتبعت بعض الحكومات أسلوبا منتقدا في انشاء و إلغاء الوزارات ويمثل هذا الأسلوب في الاكتفاء باستصدار مرسوم بتعيين وزير ليحل محل وزارة جديدة دون استصدار مرسوم بإنشاء الوزارة ، وهو ما حدث في عهد وزارة حسين سرى سنة ١٩٤٠ بتعيين وزير للتعيين دون انشاء وزارة التعيين ، وقد اتبعت وزارة حسين سرى الثانية نفس الأسلوب بالنسبة لوزارة اتوقاية المدنية . واستخدم نفس الأسلوب لإلغاء بعض الوزارات وذلك بالاكتفاء بعدم تعيين وزير في التشكيل لوزاري الجديد .

في ظل الدساتير من سنة ١٩٥٦ الى ١٩٧١ : نصت المادة ١٣٧ من دستور سنة ١٩٥٦ على أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على ادارتها » وقد ورد هذا النص بالفاظه في دستور سنة ١٩٥٨ في المادة ٥٤ منه . أما دستور ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ فقد نص على أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة » .

وقد جرى العمل في ظل هذه الدساتير على أن الترتيب يشمل الانشاء والتنظيم . ثم صدر قانون العاملين المدنيين سنة ١٩٦٤ ليحسم الأمر بنصه في المادة الأولى منه على أن « ... يكون انشاء الوزارات والمصالح والادارات وتنظيمها بقرار من رئيس الجمهورية ، يتضمن تعريف مهمة الوزارة أو المصلحة أو الادارة وتحديد الاختصاصات وتوزيعها بينها » .

ومن الناحية العملية فقد خولت التشريعات التي صدرت خلال هذه الفترة رئيس الجمهورية سلطة انشاء والغاء وتنظيم المرافق العامة بقرارات جمهورية ، من ذلك القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ باصدار قانون المؤسسات العامة ، ثم القانون المعدل له رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ (١) .

في ظل دستور سنة ١٩٧١ : لم يترك دستور سنة ١٩٧١ أى مجال للشك في أن انشاء وتنظيم المرافق العامة يكون بقرارات جمهورية ، اذ تنص المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ على أن « يصدر رئيس الجمهورية للقرارات اللازمة لانشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة » .

ومع ذلك فان مجالا هاما من مجالات انشاء المرافق العامة ظل محجوزا للمشرع في ظل دستور سنة ١٩٧١ ونقصد به انشاء المرافق العامة عن طريق التأميم فالمادة ٣٥ من دستور سنة ١٩٧١ تنص على أنه « لا يجوز التأميم الا لاعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تمويض » .

ويجب مراعاة مبدأ توازى الأتسكال فما نشأ بقاننن لا يلغى الا بقاننن وما نشأ بقرار جمهورى يلغى بقرار جمهورى أو بقاننن (٢) .

ويلاحظ أن الوزارات والمصالح وكذلك المناصب القيادية مثل وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات أصبح عددها كبيرا مما أدى الى تضخم الجهاز الإدارى فى أغلب دول العالم . وتسمى الحكومات من وراء انشاء الوزارات والمناصب الى ارضاء أعضاء الحزب الحاكم . ولذلك فقد أصدرت فرنسا قانونا فى ٢٠ يونيو سنة ١٩٢٠ يقضى بعدم انشاء وزارات أو وكلاء وزارات أو سكرتيرين الا بقاننن . ولكن هذا القانون لم يكن محترما من الناحية العملية لذلك ألغى فى سنة ١٩٤٥ .

---

(١) الطباوى : المرجع السابق .

(٢) الجرف : القانون الإدارى ، ١٩٧٨ ، ص ٥٢٣ — ٥٢٥ .

ورغبة في ائحد من المفااة في انشاء الوزارات والهيئات يقترح البعض أن يصدر قانون أساسى Loi organique ينظم كيفية إنشاء المرافق العامة والادارات يتضمن المبادئ العامة التى يجب اتباعها عند إنشاء المرافق العامة ، ويترك للادارة سلطة إنشاء المرافق استنادا الى هذه المبادئ العامة (١) .

ولا يزل القيام بالمشروعات العامة وتوزيعها على المدن والمناطق المختلفة متروكا للسلطة التقديرية للادارة تتصرف فيه بمطلق حريتها واختيارها حسبما يترأى لها وفقا لقدرتها المالية والامكانيات التى لديها . ( حكم محكمة القضاء الادارى فى ٢٣ مارس ١٩٥٥ ) .

وعلى ذاك يذهب الفقه الى أن الأفراد لا يستطيعون اجبار الادارة على إنشاء مرفق عام بحجة كونه ضروريا ، كما أنهم لا يستطيعون الاعتراض على إلغاء المرافق العامة استنادا الى حق مكتسب لأن إلغاء المرافق العامة شأنه شأن إنشاء المرافق العامة متروك للسلطة التقديرية للادارة (٢) .

### انشاء المرافق العامة المحلية :

فى القانون الفرنسى : تقوم المحافظات والاقاليم بانشاء المرافق المحلية وتتخذ قرارات انشاء المرافق المحلية للمجالس المحلية المختصة كل فى دائرة اختصاصها .

ويرى الفقه الفرنسى أن اختصاص الهيئات المحلية بانشاء المرافق المحلية لا يتعارض مع المبدأ الذى كان مستقرا فى فرنسا والذى كان يقضى بضرورة انشاء المرافق العامة بقوانين . ذلك أن الفقه يذكر أن انشاء المرفق يمكن أن يكون بقانون أو بناء على قانون . وبناء على قانونى ١٨٧١ و ١٨٨٤ اللذين يجعلان الهيئات المحلية مختصة بانشاء المرافق المحلية ، فان اختصاص الهيئات المحلية يكون متمشيا مع المبادئ العامة فى القانون الفرنسى .

ولكن الفقه يوضح أن الهيئات المحلية مختصة فقط بإنشاء وتنظيم المرافق المحلية ، ولا اختصاص لها بإنشاء أو تنظيم مرافق الدولة . والمرافق المحلية قد تكون كذلك بنص القانون ومثالها صيانة الطرق المحلية والتعليم الزراعى والمطافئ والمعونة الاجتماعية . كما يمكن أن تكون المرافق محلية لأنها بطبيعتها متروكة لمبادرة الهيئات المحلية .

ويضع الفقه حداً لنشاط الهيئات المحلية بشأن إنشاء وتنظيم المرافق العامة . فمن ناحية لا يجوز للهيئات المحلية أن تتولى إنشاء المرافق التي تهم الدولة بأسرها أى المرافق القومية . ومن ناحية أخرى لا يجوز للهيئات المحلية أن تتدخل في المجال المحجوز للنشاط الاقتصادي للأفراد ، ومن ثم لا يجوز للهيئات المحلية كمنشأ عام إنشاء مرافق عامة تجارية وصناعية . غير أن المبدأ ترد عليه استثناءات مثل مرفق المياه ومرفق الغاز ومرفق الكهرباء والحمامات والمغاسل<sup>(١)</sup> .

### في القانون المصرى :

**النصوص القانونية :** ينظم إنشاء المرافق في مصر النصوص الآتية :

نص المادة ١٤٦ من دستور سنة ١٩٧١ : « يصدر رئيس الجمهورية انقرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة » .

نص المادة ٢ من قانون نظم الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ : « تتولى وحدات الحكم المحلى في حدود انسياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها » .

« كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من

رئيس الجمهورية ، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات انشاءها وادارتها والمرافق التي تتولى انشاءها وادارتها الوحدات الاخرى للحكم المحلى .

« كما تبين اللائحة ما تباشره كل من المحافظات وباقى الوحدات من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة .

« وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الاخرى » (١) .

وقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ باصدار اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلى فى ٢٥ يوليو لسنة ١٩٧٩ ثم أدخلت عليها بعض تعديلات . وباستقراء هذه النصوص يمكن أن نخلص الى أن الوحدات المحلية وهى المحافظات والمراكز والمدن والاحياء والقرى أصبحت مختصة بانشاء المرافق المحلية كل فى نطاق محدد بنصوص اللائحة

---

(١) كانت المادة ٢ فى قانون ٤ لسنة ١٩٧٩ قبل تعديلها بقانون ٥ لسنة ١٩٨١ تجرى على النحو التالى : « تتولى وحدات الحكم المحلى انشاء وادارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها وفى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس مجلس الوزراء مرفقا قوميا .

« ويقتصر دور الوحدات المحلية بالنسبة الى المرافق التومية على ما يأتى :

١ — ابداء الملاحظات واقتراح الطول اللازمة فى شأن الانتاج وحسن الاداء .

٢ — حماية أمن هذه المرافق .

« وللوحدات المحلية المختصة فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الحق فى طلب البيانات التى تراها لازمة .

« وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات انشاءها وادارتها وما تباشره من الاختصاصات المنصوص عليها فى هذه المادة . كما تحدد ماتتولى الوحدات المحلية الاخرى انشاءها وادارته من المرافق وما تباشره من الاختصاصات المشار اليها .

« وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التى لا تختص بها الوحدات المحلية الاخرى » .

التنفيذية وهذه النصوص يضمن الرجوع اليها بشأن كل مرفق لتحديد الجهة المختصة بإنشائه وتنظيمه والإشراف عليه . وسنحاول اعطاء صورة عامة للمرافق التي عهد الى الهيئات المحلية بإنشائها :

١ - **شئون التعليم** : تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها وفق خطة وزارة التعليم انشاء وتجهيز وإدارة المدارس عدا المدارس التجريبية ومراكز التدريب المركزية . وتختص المحافظات بإنشاء المدارس الفنية ودور المعلمين والمعلمات التي تخدم أكثر من مركز . أما المراكز فتخصص بإنشاء المدارس الثانوية العامة والثانوية الفنية التي تخدم وحدات المركز . وتختص المدن والأحياء بإنشاء المدارس الثانوية التي تخدم دائرة المدينة أو الحي والمدارس الإعدادية والابتدائية ومراكز التدريب المحلية . وأخيراً فإن القرى تثنى وتجهز المدارس الإعدادية والابتدائية التي تخدم دائرة الوحدة .

أما الشؤون الجامعية فقد أصبحت المادة ٥ بعد تعديلها سنة ١٩٨٢ تنص على أنه : « ومع مراعاة قانون الجامعات ولائحته التنفيذية يعمل المحافظ على دعم التعاون بين أجهزة المحافظة والجامعات والمعاهد العليا انتى تقع في دائرة المحافظة لخدمة البيئة والنهوض بالمجتمع المحلى ، ويتم انشاء الكليات والمعاهد العليا في المحافظات بالاتفاق بين المحافظ ومجلس الجامعة المختص والمجلس الأعلى للجامعات والوزير المختص بالتعليم العالي ٠٠٠ » ( راجع المادة ٥ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ المعدلة سنة ١٩٨٢ ) .

٢ - **الشئون الصحية** : تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الشؤون الصحية والطبية وإنشاء وتجهيز وإدارة الوحدات الطبية في إطار السياسة العامة وخطة وزارة الصحة ( راجع المادة ٦ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ) .



٢ - **شئون الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية** : تتولى المحافظة في مجال الاسكان والشئون العمرانية والمرافق البلدية لقتراح مشروعات التخطيط العمرانى في دائرتها والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالاسكان والتشييد والمرافق .

كما تتولى طبقا للقواعد التى يضعها مجلس الوزراء تمويل وانشاء مشروعات الاسكان الاقتصادى والتصرف فى المواد المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى .

٤ - **الشئون الاجتماعية** : تقوم المحافظة بانشاء وتجهيز وادارة المؤسسات الاجتماعية ومراكز التكوين المهنى ومراكز ومؤسسات التأهيل الاجتماعى ومؤسسات الدفاع الاجتماعى للاحداث وبرامج المراقبة الاجتماعية والرعاية اللاحقة ومراكز التدريب ، وكذلك الاشراف على أنشطة معونة الشتاء .

ثم تحدد اللائحة اختصاص الوحدات المحلية الاخرى في مجال الشئون الاجتماعية ( مادة ٨ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ) .

٥ - **شئون التموين والتجارة الداخلية** : حددت اللائحة التنفيذية لاختصاصات المحافظات والوحدات المحلية الاخرى فيما يتعلق بتشكيل لجان التسعيرة ووضع القواعد الخاصة بتوزيع السلع التموينية وتحديد الاسعار ومراقبة تداول السلع وتخزينها وانشاء وادارة المجازر والمخابز ... الى غير ذلك من المسائل المتعلقة بالتموين . ( مادة ٩ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ) .

٦ - **الشئون الزراعية** : حددت اللائحة التنفيذية اختصاصات المحافظات والوحدات المحلية بتنظيم الخدمات الزراعية والبيطرية وانشاء خدمات جديدة ( مادة ١٠ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ) .

٧ - **استصلاح الاراضى :** تتولى المحافظة القيام باستصلاح الاراضى داخل زمام الاراضى المتاخمة والممتدة الى مسافة كيلومترين وذلك فى اطار السيلسة العامة للدولة . كما تتولى انشاء وادارة المجمعات الزراعية ( مادة ١١ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ) .

٨ - **شئون الرى :** تبأشر المحافظة فى اطار السياسة العامة شئون الرى وتتضمن صيانة وتطهير المجارى المائية والمصارف واستغلال المياه الجوفية . . . الى غير ذلك من الاعمال المتصلة بالرئ ( مادة ١٢ من اللائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ) .

٩ - **القوى العاملة والتدريب المهنى :** تتولى المحافظة تنفيذ سياسات القوى العاملة والتدريب المهنى بما يكفل توفير احتياجاتها من القوى العاملة ( المادة ١٣ من لائحة ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ ) .

١٠ - **شئون الثقافة والاعلام :** تعمل الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها على تيسير سبل الثقافة للمواطنين لربطهم بالقيم الفكرية والروحية والاخلاقية للمجتمع وكذلك تنمية المواهب فى شتى مجالات الفكر والفن ، وذلك بانشاء وادارة المتاحف ودور الكتب العامة ودور العرض والمسارح ومنح التراخيص الخاصة بها ومراقبة نشاطها . ( المادة ١٤ ) .

١١ - **الشباب والرياضة :** تقوم الوحدات المحلية بانشاء وتجهيز مراكز الشباب كما تنشئ وتجهز الاندية الريفية والشعبية ( المادة ١٥ ) .

١٢ - **السياحة :** للمحافظة منح تراخيص انشاء واقامة واستغلال المنشآت الفندقية والسياحية بالشروط والاجراءات التى يصدر بها قرار من وزير السياحة ( المادة ١٦ ) .

١٣ - **شئون المواصلات :** لا تتولى المحافظة فى مجال المواصلات الا الاقتراح ووضع الاليس العامة وابداء الملاحظات ( المادة ١٧ ) .

١٤ - **شئون النقل** : تباشر المحافظة في دائرة اختصاصها إنشاء وصيانة الطرق الإقليمية وكذلك الاعمال الصناعية الخاصة بها ولقائمة وصيانة الكبارى المنشأة • أما في مجال السكة الحديد والنقل النهري والموانى فلها الاشراف وتقديم المقترحات ومنح التراخيص ( المادة ١٨ ) •

١٥ - **الكهرباء** : تتولى الوحدات المحلية إنشاء وصيانة شبكات الانارة العامة والعمل على مدها الى مختلف المناطق ( المادة ١٩ ) •

١٦ - **الصناعة** : لا يتمدى اختصاص الوحدات المحلية الترخيص ومتابعة نشاط العرفة الصناعية وان كانت للمحافظة تتولى اختصاصات وزارة الصناعة في شئون المحاجر والملاحات عدا شئون التخطيط والبحوث الفنية ( المادة ٢٠ ) •

١٧ - **الشئون الاقتصادية** : تباشر الوحدات المحلية كـ في دائرة اختصاصها مشروعات الاسن الغذائي وللكتابى والاسكانى وتنفيذ المشروعات الانتاجية المحلية ومشروعات الخدمات المحلية واقامة المعارض المحلية وتنظيمها ( المادة ٢١ ) •

١٨ - **التعاون** : تتولى الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها تنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالتعاون ( مادة ٢٢ ) •

١٩ - **بناء وتنمية القرية** : تقوم الوحدات المحلية بتنفيذ مشروعات التنمية التى تتضمنها الاتفاقيات التى يبرمها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية مع الهيئات الدولية الاجنبية ( مادة ٢٣ ) •

٢٠ - **الصناعات الحرفية والتعاون الانتاجى** : تتولى الوحدات المحلية انشاء وادارة مراكز التدريب المهنى ( مادة ٢٤ ) •

٢١ - **شئون الاوقاف** : تتولى الوحدات المحلية دراسة واقتراح خطط ومشروعات استثمارات الاوقاف كما تتولى في حدود اختصاصها وبالتسيق مع وزارة الاوقاف نشر الدعوة الاسلامية وتنمية اعمال البر والاشراف على المساجد وصيانتها وانتظام الشعائر وصيانة اموال الاوقاف وحمايتها ( المادة ٢٥ ) •

٢٢ - **شئون الأزهر** : تتولى المحافظة إنشاء وتجهيز وإدارة المعاهد الدينية والأزهرية الثانوية ، كما تتولى الوحدات المحلية الأخرى إنشاء وتجهيز وإدارة المعاهد الأزهرية الإعدادية والابتدائية وكذلك مكاتب تحفيظ القرآن الكريم . ( المادة ٢٦ ) .

٢٣ - **شئون الأمن** : يكون المحافظ مسئولاً عن الأمن والأخلاق العامة في المحافظة يعاونه في ذلك مدير الأمن . أما من حيث إنشاء المرافق فتتولى المحافظة بمقتضى نص المادة ٢٧ من اللائحة التنفيذية ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ إنشاء وتجهيز أجهزة الدفاع المدنى . ووحدات شرطة المرور . والمطافى . والإشراف على إدارتها من خلال مدير الأمن ( راجع المادة ٢٧ ) .

### **ملاحظات عامة على اختصاصات الوحدات المحلية :**

**أولاً :** يبين من النصوص السابقة أن قانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ قد عهد إلى الوحدات المحلية بإنشاء كثير من المرافق المحلية . أما المرافق القومية والمرافق ذات الطبيعة الخاصة فيتم إنشاؤها بقرار من رئيس الجمهورية .

**ثانياً :** نود أن ننبه إلى أن النص في قانون على جعل الاختصاص بإنشاء المرافق المحلية من اختصاص الوحدات المحلية لا يحل المشكلة الدستورية في مصر وهي أن مثل هذا القانون يتعارض مع نص المادة ١٤٦ من الدستور . رغم أن النص في القانون في فرنسا على اختصاص الهيئات المحلية بإنشاء المرافق القومية يحل المشكلة الدستورية التى يمكن أن تتور بهذا الحدد .

**ثالثاً :** لقد عهد قانون نظام الحكم المحلى ولائحته التنفيذية إلى الوحدات المحلية بمهام كبيرة ومتعددة ومتنوعة ، ولكى يؤدي تطبيق القانون إلى النتائج العملية المرجوة منه لابد أن تكون إمكانيات الوحدات المحلية ، سواء من حيث الجهاز الإدارى أو الاموال ، كافية للوفاء بالالتزامات الملقاة عليها .

وإذا كان من الأمور البينة أن المرافق في المحافظات المختلفة قد تدهورت بشكل ملحوظ فإن هذا يعنى أن قانون نظام الحكم المحلى لم يحقق النتائج والآمال التى كانت معقودة عليه . وهذا الوضع يستدعى دراسة أسباب هذا التدهور والبحث عن حلول للمشاكل التى تتفاقم يوما بعد يوم .

## الفصل الثالث

### المبادئ التى تحكم سير المرافق العامة

تهدف المرفق العامة الى اشباع حاجات عامة • وتعتبر المرافق العامة مؤسسات أى منظمات مكرسة لخدمة فكرة • والمؤسسة تتميز بأنها تستمر فى خدمة الفكرة التى من أجلها وجدت بصرف النظر عن الاشخاص القائمين عليها أو الذين أنشأوها •

ولما كانت الحاجات العامة التى تعمل المرافق على اشباعها حاجات جوهرية بالنسبة لجمهور المنتفعين بالمرفق فانه يتعين ضمان استمرار سير المرفق العام ، والعمل على تطوير المرفق لكى يتلاءم مع الظروف المتغيرة، وأخيرا يتعين أن يلقي جمهور المنتفعين من المرفق معاملة عادلة تكفل مساواة المواطنين أمام المرافق العامة •

وقد تبلورت هذه الافكار فى مبادئ ثلاثة تحكم سير المرافق العامة ، هذه المبادئ هى :

أولا : مبدأ استمرار سير المرفق العام •

ثانيا : مبدأ قابلية المرفق العام للتطوير طبقا لمقتضيات المصلحة العامة

ثالثا : مبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العامة •

أولا : مبدأ استمرار سير المرفق العام

تؤدى المرافق العامة خدمات أساسية للمواطنين • ويبنى جمهور المنتفعين نظام حياتهم على أساس توفير المرافق لهذه الخدمات ، ومن ثم يتعين ضمان استمرار سير المرافق العامة حتى لا يؤدى توقف المرفق العام الى اضطراب حياة الافراد ، الأمر الذى قد يؤدى الى احداث فوضى اجتماعية •

تأسيسا على ذلك فان الفقهاء مجمعون على أن مبدأ استمرار سير المرافق العامة مبدأ من المبادئ العامة التي لا تحتاج إلى النص عليها في دستور أو تشريع أو لائحة . وإذا ورد النص على هذا المبدأ في دستور أو تشريع أو لائحة فان هذه النصوص لا تعتبر منسقة بمبدأ جديد وإنما مجرد نصوص تؤكد مبدأ ثابتا وقائما .

ان مبدأ استمرار سير المرافق العامة يضع على عاتق الإدارة واجبات كثيرة حتى تضمن استمرار أداء الخدمة لجمهور المستفيدين . فيتمتع على المستشفى اعداد التجهيزات اللازمة وتحزين الأدوية والعقاقير وتوفير العاملين ، وليكون في أي لحظة على استعداد لأداء الخدمة المطلوبة منه . وبالمثل فان الجامعة يجب أن توفر الانشاءات والمعدات والاهلك . وأن تضمن وجود هيئة تدريس باعداد أجيال متعاقبة للقيام بمهمة التعليم والبحث العلمي والابتكار ، وأن تعد جهازا إداريا كفئا قادرا على تسيير الجامعة على المستوى اللائق . وهكذا يتمتع على القائمين على كل مرفق التفكير في كل متطلبات المرفق التي تضمن استمرار أداء الخدمة المنوطة بهم .

ويترتب على مبدأ استمرار سير المرافق العام عدة نتائج :

#### ١ - تحريم الاضراب :

#### ( ١ ) الاضراب في فرنسا :

ظل الاضراب في فرنسا عملا غير مشروع *Acte illicite* حتى سنة ١٩٤٦ بصدر دستور الجمهورية الرابعة . فقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي قبل سنة ١٩٤٦ على اعتبار الاضراب خطأ شخصيا وخروجا على القوانين والنوائح . ويستوى في ذلك أن يكون المضرب عاملا في مرفق أداري أو مرفق تجاري وصناعي ، مرفق يدار بأسلوب الريجي أو بأسلوب التزام المرفق العام . وتأسيسا على ذلك أقر مجلس الدولة الفرنسي الجزاءات التي توقعها الإدارة على الموظف المضرب .

غير أن دستور أكتوبر سنة ١٩٤٦ قلب هذه الأوضاع رأساً على عقب فقد ورد النص في ديباجة الدستور على أن : « حق الاضراب يباشر في حدود القوانين التي تنظمه » . ويحيل دستور الجمهورية الخامسة الصادر سنة ١٩٥٨ الى اعلان ١٧٨٩ ومقدمة دستور ١٩٤٦ اذ ورد في مقدمته : « يعلن الشعب الفرنسى بصفة رسمية تمسكه بحقوق الانسان ومبادئ السيادة الوطنية بالصورة التي حددت بها في اعلان ١٧٨٩ والتي أكدتها وأكملتها مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ » .

### (ب) الاضراب في مصر :

كان لأول نص يحرم للاضراب في مصر هو القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ الذى حرم الاضراب في المرافق التي تدار بالطريق المباشر أى طريق الريجى *La régie* . ولكن القانون لم يحرم الاضراب في المرافق التي تدار بطريق غير مباشر مثل القرام المرفق انعام *La concession* وانما اكتفى بتنظيمه فيها . وقد نص قانون ٢٣ على معاقبة موظفى الريجى بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تزيد على مائة جنيه ، وذلك اذا كان الاضراب بناء على اتفاق ثلاثة على الاقل أو كان من موظف امتنع عمداً عن تأدية واجب من واجبات وظيفته اذا كان امتناعه يعرض حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم للخطر ، وكذلك اذا نشأت عنه فتنة أو كان من شأنه أن تنشأ عنه فتنة أو اذا أضر بمصلحة عامة . أما المرافق التي تدار بطريق غير مباشر فلم يحرم الاضراب فيها بل نظم القانون المذكور بحيث لا يجوز أن يتوقف كل المستخدمين عن العمل بكيفية يتعطل معها سير العمل في تلك المصلحة بدون أن يخطر المدير أو المحافظ بذلك قبل الوقت الذى ينوون فيه التوقف عن العمل بخمسة عشر يوماً على الاقل .

وقد ردت نصوص قانون العقوبات الذى صدر سنة ١٩٣٧ نفس الأحكام الواردة في قانون سنة ١٩٢٣ . غير أن هذه النصوص أدخلت عليها تعديلات سنة ١٩٥١ أدت الى تحريم الاضراب .



ففى سنة ١٩٤٦ صدر مرسوم تحت رقم ١١٦ بتحريم الاضراب ،  
ثم صدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٥١ الذى تبين نفس نصوص المرسوم  
١١٦ لسنة ١٩٤٦ . وهذان التشريعان عدلا قانون العقوبات بتحريم  
الاضراب على العاملين فى الحكومة وفى المشروعات العامة ، بل أن النصوص  
قد يستفاد منها تحريم الاضراب فى المشروعات الخاصة . وأضاف  
القانونان ترك العمل بناء على استقالة واعتبراه فى حكم الاضراب . كما  
شددت العقوبات عن ذى قبل .

وتجرى نصوص مواد العقوبات بعد تعديلها سنة ١٩٥١ على النحو  
التالى :

مادة ١٢٤ : « اذا ترك ثلاثة على الاقل من الموظفين أو المستخدمين  
العموميين عملهم ولو فى صورة الاستقالة أو امتنعوا عمدا عن تأدية واجب  
من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو غير مبتغين منه تحقيق غرض  
مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل على ثلاثة أشهر ولا تجاوز  
سنة وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه .

« ويضاعف الحد الاقصى لهذه العقوبة اذا كان الترك أو الامتناع  
من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم فى خطر أو كان من  
شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو اذا أضر بمصلحة عامة .  
« وكل موظف أو مستخدم عمومى ترك عمله أو امتنع عن عمل من  
أعمال وظيفته بقصد عرقلة سير العمل أو الاخلال بانتظامه يعاقب بالحبس  
مدة لا تجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسين جنيها .

« ويضاعف الحد الاقصى لهذه العقوبة اذا كان الترك أو الامتناع من  
شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم فى خطر أو كان من  
شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو اذا أضر بمصلحة عامة .»

أما المادة ١٢٤ فتقرر معاقبة من اشترك بالتحريض أو التشجيع على الامتناع عن أداء الوظيفة بذات العقوبات المقررة في المادة ١٢٤ • وقد حددت المادة ١٢٤ ج أنه يعد كالموظفين والمستخدمين العموميين جميع الأجراء الذين يشتغلون بأية صفة كانت في خدمة الحكومة أو في خدمة سلطة من السلطات الإقليمية أو البلدية أو القروية والاشخاص الذين يندبون لتأدية عمل معين من أعمال الحكومة أو السلطات المذكورة •

وتتوسع المادة ٣٧٤ في تحريم الاضراب بنصها على أن : « يحظر على المستخدمين والأجراء الذين يقومون بخدمة عامة أو بالخدمة في المرافق العامة أو بعمل يسد حاجة عامة ولو لم يكن موضوعا لها نظام خاص أن يتركوا عملهم أو يمتنعوا عنه عمدا •

« وتجري في شأن ذلك الاحكام المبينة في المادتين ١٢٤ ، ١٢٤ •

« وتطبق العقوبات المنصوص عليها فيها على هؤلاء المستخدمين والأجراء وعلى المحرضين والمشجعين والمحبذين والمذيعين على حسب الاحوال •

وتتمد المادة ٣٧٤ مكرر تحريم الاضراب الى المتعهدين والمتزمين بنصها على أن : « يحظر على المتعهدين وعلى كل من يدير مرفقا أو عملا من الاعمال العامة المشار اليها في المادة السابقة أن يوقفوا العمل بكيفية يتعطل معها أداء الخدمة العامة وانتظامها •

« وتطبق عليهم وعلى المحرضين والمشجعين والمحبذين والمذيعين العقوبات المنصوص عليها في المادتين ١٢٤ و ١٢٤ على حسب الاحوال •

ويلاحظ على هذه المواد أنها تزددت العقوبات وشملت طوائف متعددة يحظر عليها الاضراب وذلك في سبيل ضمان استمرار سير المرافق العامة • ورغم أن حق الاضراب عندما يساء استخدامه يؤدي الى مضار واضطرابات في الحياة ، الا أن تنظيم الاضراب في رأينا يمكن أن يؤدي الى التوفيق بين اعتبارات المصلحة العامة ومصالح الافراد الذين من

حقهم التعبير عن مطالبهم واستخدام الاضراب وسيلة للحصول على مطالبهم التي قد تكون أحيانا حقوقا مشروعة . وفي رأينا أن التنظيم الذي كان واردا في قانون سنة ١٩٢٣ أفضل من التحريم المطلق الذي جاء به تعديل سنة ١٩٥١ .

## ٢ - أحكام خاصة بالعقود الادارية :

تخضع العقود الادارية لمجموعة من الاحكام الاستثنائية التي يراعى فيها استمرار سير المرافق العامة . ولعل هذا الاعتبار الاخير هو للسبب في أن نظرية الظروف الطارئة كانت من ابتداع القضاء الادارى وعلى وجه التحديد حكم شركة غاز بوردو الصادرة في ٢٤ مارس سنة ١٩١٦ . ويفسر مبدأ استمرار سير المرافق العامة وجود قواعد وجزاءات خاصة لتنفيذ العقود وعدم جواز استعمال التهديدات المالية ضد المرافق التي تدار بطريق الالتزام .

## ٣ - نظرية الموظفين الفعليين :

الاصل أن من ينتحل صفة الموظف العمومي يعتبر مرتكبا لجريمة معاقبا عليها ( المادتان ١٥٥ . ١٥٦ من قانون العقوبات ) . ولكن قد تطرأ ظروف كحرب أو ثورة تجعل من المستحيل على الموظفين القيام بعملهم فيتطوع فرد لاصلة له بالمرفق بأداء عمل الموظف . واعمالا لمبدأ استمرار سير المرافق العامة ابتدع القضاء نظرية الموظف الفعلى . فيجوز بناء على هذه النظرية أن يختار الاهالى شخصا يعهدون اليه بأداء الوظيفة أو يتطوع شخص بالعمل ويقبله الاهالى ضمنا . وفي هذه الحالة تعتبر تصرفات الموظف للفعلى تصرفات مشروعة لستنادا الى مبدأ استمرار سير المرافق العامة .

وقد امتد تطبيق نظرية الموظف الفعلى الى مجال آخر أقره الفقه والقضاء في مصر وفرنسا ، ونعنى به الاعتراف بمشروعية الاعمال الصادرة عن موظف لم يعين بطريقة سليمة أى يشوب تعيينه أو اختصاصه

عيب خفى يُمنح على الجمهور لكتشافه • إذ تعتبر تصرفات هذا الموظف رغم عدم صدورها من موظف مختص قانونا تصرفات مشروعة ، لضمان استمرار سير المرافق العامة •

### ثانيا : مبدأ قابلية المرفق العام للتطوير طبقا لمقتضيات

#### المصلحة العامة

ان أى مؤسسة يقع على عاتقها التكيف مع الظروف ومسايرة التطور، بل ان من واجب القائمين على المؤسسات أن يتنبأوا بما يمكن أن يحدث في المستقبل ويحاولوا مواجهته بالتخطيط والاستعداد له •

ويترتب على ذلك أن يكون للقائمين على المرفق العام حق تعديل النظام القانوني للمرفق العام سواء فيما يتعلق بنظام المرفق وطريقة تسييره أو بالخدمة التي يؤديها أو بنظام العاملين بالمرفق • ولا يجوز للموظف أو للمتعاقد أو للمستفيد من المرفق الاعتراض على التعديل أو التطور بحجة أن له حقا مكتسبا •

والمقضاء الإداري مستقر في مصر وفي فرنسا على الاعتراف بحق الإدارة في اجراء التعديلات التي تراها لازمة لتطوير المرفق العام<sup>(١)</sup> •

### ثالثا : مبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العامة

تعتبر المساواة أحد المبادئ العامة للقانون التي تسرى دون حاجة الى النص عليها ومع ذلك تحرص الدساتير الحديثة على النص على المساواة ومن ذلك نص المادة ٤٠ من دستور سنة ١٩٧١ المصرى التي تقرر أن المواطنين لدى القانون سواء ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الاصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة •

(١) ميثاق خليل : المرجع السابق ، ص ٢٢٠ •

وللمساواة تطبيقات عديدة منها المساواة أمام القانون والمساواة أمام القضاء . والمساواة في أداء الواجبات كالخدمة العسكرية والاجتماعية ودفع الضرائب والرسوم ، والمساواة في التوظيف : والمساواة في الانتفاع بالمرافق العامة .

ولا يتنافى مبدأ المساواة أمام المرافق العام مع وضع شروط للاستفادة من خدمات مرفق ما كاشتراط دفع مبلغ من المال أو استيفاء شروط معينة من حيث السن أو الكفاءة . فمن الجائز تقييد القبول في المدارس ببلوغ سن معين وتقييد القبول في كليات الجامعات بشرط الحصول على مجموع معين في الثانوية العامة ولا يعتبر هذا خرقاً لمبدأ المساواة أمام المرافق العامة . ذلك أن المساواة في هذه الحالة تكون متحققة بين جميع من يستوفون الشروط المنصوص عليها في القانون .

ويلاحظ أن المساواة القانونية لا تعنى الاستجابة لأي طلب يتقدم به كل من يريد الاستفادة من المرفق العام . فالمرفق العام له طاقة تحده من الناحية الواقعية مما يجعل المساواة مرهونة بحدود طاقة المرفق . ولذا فإن المساواة التي تتحقق هي مساواة نسبية وليست مساواة مطلقة . خاصة في الظروف السكانية الحالية حيث يشتد الضغط على المرافق بحيث يستحيل عليها الاستجابة لكل طاب يقدم إليها .

## الفصل الرابع

### انواع المرافق العامة

يمكن تصنيف المرافق العامة عدة تصنيفات تبعا للأساس الذي يعتمد عليه للتصنيف . فيمكن تصنيف المرافق من حيث طبيعة النشاط الذي تقوم به الى مرافق ادارية ومرافق اقتصادية ومرافق مهنية . كما يمكن تصنيف المرافق من حيث مدى امتداد نشاطها الى مرافق قومية ومرافق محلية . ومن حيث تمتع المرافق بالشخصية المعنوية المستقلة يمكن تصنيف المرافق الى مرافق تتمتع بالشخصية المعنوية ومرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية .

### المبحث الاول

#### المرافق الادارية والمرافق الاقتصادية والمرافق النقابية

كان نشاط الادارة في ظل الدولة الليبرالية التقليدية محصورا في أداء مهام رئيسية هي المتعلقة بالقضاء والدفاع والأمن الداخلي . ولكن الافكار الاشتراكية أدت الى تعديل مفاهيم المذهب الفردي الحر ، وعدم ترك النشاط الاقتصادي كلية للأفراد نظرا لما ترتب على هذا الاطلاق من فوضى اقتصادية وسوء توزيع الدخل مما أدى الى حدوث الازمة الاقتصادية العالمية سنة ١٩٢٩ .

وكان أهم مظاهر تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية التخطيط ، ومحاولة تقادى الازمات الاقتصادية بالاجراءات اللازمة ، والقيام بكثير من الانشطة التجارية والصناعية ، والاهتمام بالرعاية الاجتماعية للطبقات العاملة ، فضلا عن ذلك فقد عمدت الدولة الى تنظيم المهن عن طريق النقابات التي تعتبر مرافق عامة مهنية .

وهكذا أصبح من الممكن التمييز بين ثلاثة أنواع من المرافق العامة :

١ - المرافق الادارية .

٢ - المرافق الاقتصادية .

٣ - المرافق المهنية .

١ - المرافق العامة الادارية : Les services publics administratifs

يندرج تحت المرافق العامة الادارية جميع المرافق التي تؤدي خدمات تعتبر من صميم وظيفة الدولة ولا يمكن أن يقوم بها الافراد مثل مرفق الدفاع والبوليس والقضاء والاقواف والطرق والكبارى والصرف الصحى ، كما تشمل مرافق تتولى الدولة المهمة الرئيسية فيما يتعلق بها مثل التعليم والصحة ولا يمنع هذا من مساهمة الافراد بنشاطهم في تشييد المدارس والمستشفيات الخاصة .

وتخضع المرافق العامة الادارية لقواعد القانون العام ، سواء من حيث تعيين الموظفين ومركزهم القانونى ، أو من حيث أموال المرفق العام ، أو من حيث العقود التي تبرمها الادارة ، أو من حيث التعامل مع الجمهور ويترتب على خضوع المرافق الادارية للقانون الادارى دخول المازعات المتعلقة بها في اختصاص القضاء الادارى أى مجلس الدولة .

غير أن مبدأ خضوع المرافق الادارية للقانون العام Le droit public لا يحول بين هذه المرافق وبين امكان لجوء هذه المرافق لقواعد القانون المدنى وذلك في حالات قليلة ويكون هذا على سبيل الاستثناء . فاذا كان الاصل أن تلجأ المرافق الادارية الى أساليب القانون العام وهى القرار الادارى والعقد الادارى ، فانها أحيانا يمكن أن تبرم عقودا مدنية اذا رأت مصلحة في ذلك .

٢ - المرافق الاقتصادية : Les services publics économiques

المرافق الاقتصادية تشمل المرافق التجارية والصناعية . وقد ظهر في سنة ١٩٥٦ مرافق سميت بالمرافق الاجتماعية الى جانب المرافق التجارية والصناعية .

وتقوم المرافق التجارية والصناعية بأنشطة شبيهة بنشاط الافراد  
المُعَلِّدين مثل النقل والبريد وتوزيع المياه والغاز والسينما والمسرح  
والمجمعات الاستهلاكية التي تقوم ببيع المواد الغذائية والمحال التي تقوم  
بالاتجار في كافة السلع ، والمصانع المختلفة ... الخ .

وعادة ما تترك الدولة للافراد حرية القيام بنفس الانشطة الاقتصادية  
التجارية والصناعية التي تقوم بها . وينشأ عن هذا نوع من التنافس  
بين القطاع العام والقطاع الخاص . وهذا التنافس غالبا ما يكون لصالح  
المستهلكين لانه يحفز على الارتقاء بمستوى الانتاج والتسابق على  
اجتذاب المستهلكين بخفض الاسعار وتحسين المعاملة .

غير أنه تبين أن القطاع العام لا يصعد أمام منافسه القطاع الخاص  
نظرا لكثرة القيود وتعقد الاجراءات وارتفاع التكاليف في القطاع العام .  
لذا اتجه القضاء والفقهاء منذ أوائل القرن العشرين الى تحرير المرافق  
للعمامة التجارية والصناعية من الالتزام بوسائل القانون العام . لكي تتمكن  
من الصمود في وجه القطاع الخاص .

وللتمييز بين المرافق انعمامة الادارية والمرافق العمامة التجارية  
والصناعية اقترحت عدة معايير : أهمها :

( أ ) معيار القانون الذي يخضع له المرفق : يعتمد هذا المعيار في  
تحديد طبيعة المرفق على القانون المطبق : فاذا كان القانون المطبق هو  
القانون الخاص فان المرفق يعتبر مرفقا تجاريا أو صناعيا ، أما اذا كان  
القانون المطبق على المرفق هو القانون الاداري فالمرفق مرفق عام اداري .

( ب ) معيار الغرض الاساسي للمرفق : يعتمد هذا المعيار على الغرض

الاساسي من انشاء المرفق فلو كان الغرض الاساسي هو تحقيق ربح  
فالمرفق اقتصادي تجاري أو صناعي ، أما لو كان الغرض الاساسي من  
المرفق تقديم خدمة للجمهور فون نظر للربح الاقتصادي فان المرفق  
يعتبر مرفقا اداريا .



(ج) معيار طبيعة النشاط الذى يزاوله المرفق : يعتمد هذا المعيار على دراسة طبيعة نشاط المرفق فإذا كان ما يزاوله المرفق العام يعتبر وفقا لمبادئ القانون التجارى عملا تجاريا فإن المرفق يعتبر اقتصاديا ، أما اذا كان من غير الممكن تكييف النشاط بأنه عمل تجارى فالمرفق مرفق ادارى .

ويستعين القضاء بالمعايير الثلاثة فى تكييف طبيعة المرفق العام ، ومن ثم فى تحديد القانون الواجب التطبيق وجهة القضاء المختصة .

## ٢ - المرافق المهنية والنقابية :

Les services publics de discipline professionnelle :

تتخذ المرافق المهنية شكل نقابات يشرف عليها مجلس ادارة منتخب من أعضاء النقابة . وتتميز النقابات المهنية بأن الانضمام اليها اجبارى لمزاولة المهنة مثل نقابة الاطباء ونقابة الصيادلة ونقابة المحامين .. الخ ، وهى بهذا تختلف عن النقابات العمالية التى يكون الانضمام اليها اختياريا . وتشرف النقابة المهنية على تنظيم مزاولة المهنة . كما أن النقابة المهنية تعتبر ممثلة للمهنة سواء فى مواجهة الدولة أو الهيئات العامة أو الغير .

وحتى تتمكن النقابات من أداء المهام السابقة يمنحها القانون سلطات تستطيع بمقتضاها اصدار قرارات لائحية أو فردية ملزمة للاعضاء . وهذه السلطات التى تعتبر من صميم امتيازات السلطة العامة تجعل النقابات المهنية خاضعة للقانون العام . وأهم مظاهر هذه السلطات : حق النقابة فى وضع القواعد اللازمة لممارسة المهنة ، وحق النقابة فى مراقبة القيد فى الجدول ، وحق اصدار قرارات تأديبية ضد الاعضاء الذين يرتكبون مخالفات تأديبية .

وفيما عدا هذه السلطات الاستثنائية التى تتمتع بها النقابات المهنية تخضع هذه النقابات المهنية لقواعد القانون الخاص من ذلك لستغلال أموال النقابة ومطوئة الاعضاء وقواعد معاملتهم بعد التقاعد أو عسك المرض أو العجز .

## المبحث الثاني

### المرافق القومية والمرافق المحلية

المرافق القومية هي المرافق التي تؤدي خدمات تمتد لتشمل اقليم الدولة بأكمله . ويشرف على المرافق القومية الأجهزة المركزية في الدولة أى مجلس الوزراء والوزارات .

أما المرافق المحلية فهي المرافق التي يقتصر نشاطها على اقليم معين كمحافظة أو مدينة أو حي أو قرية . وتتولى الوحدات المحلية الاشراف على المرافق المحلية وإدارتها وتطويرها . وحكمة ترك شئون المرافق المحلية للوحدات المحلية هو أن كل وحدة محلية لها احتياجاتها التي تختلف عن احتياجات الوحدات الأخرى تبعا لاختلاف الظروف الجغرافية والسكانية والطبيعية باختلاف المناطق المختلفة . لذا فمن اللائق أن تترك المرافق المحلية للوحدات المحلية لأنها أدري بظروف المنطقة واحتياجاتها .

وفي ظل قانون الإدارة المحلية رقم ١٣٤ لسنة ١٩٦٠ لم تكن المحافظات تدير الا المرافق التي تعهد اليها الحكومة بإدارتها وفقا لتعليماتها في هذا الشأن .

ثم خطا قانون نظام الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ خطوة عندما نص في المادة الثانية منه على أن تتولى وحدات الحكم المحلى انشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وفي ظل القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن نظام الحكم المحلى المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ تتولى وحدات الحكم المحلى ، في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة ، انشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها . كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها

جميع الاختصاصات التى تتولاها' الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وعلى أساس هذا النص التشريعى أصبحت القاعدة العامة أن المرافق العامة محلية ، ولا يعتبر المرفق قوميا الا فى حالتين : حالة صدور قرار جمهورى باعتبار المرفق العام مرفقا قوميا ، وحالة صدور قرار من رئيس الجمهورية باعتبار المرفق ذا طبيعة خاصة .

وتطبيقا لهذه المبادئ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩١٨ لسنة ١٩٨٢ ، بناء على التفويض بالاختصاصات وفقا للقرار الجمهورى رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٢ ، باعتبار مجرى نهر النيل مرفقا ذا طبيعة خاصة ، وتتولى وزارة الرى الاشراف عليه .

ولتحديد طبيعة المرفق وكونه قوميا أو محليا أهمية فيما يتعلق بتحديد المسئول عن سير المرفق وفى تحديد الشخص الذى ترفع عليه دعوى الالغاء أو التعويض اذا ثار نزاع مع المرفق . فاذا كان المرفق قوميا ترفع الدعوى على مجلس الوزراء أو على الوزارة التى يتبعها المرفق ، بينما ترفع الدعوى على الوحدات المحلية فى حالة المرفق العام المحلى .

وقد صدرت من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فتوى فى ١٤/١١/١٩٨٢ بشأن خلاف بين وزارة الاسكان ومحافظة القاهرة حول أحقية كل منهما فى الحصول على إيرادات اتاوة الاراضى وألعاب الميسر بمنطقة المقطم . وكانت الجمعية العمومية قد أصدرت فتوى فى ظل القوانين السابقة بتاريخ ١٥ نوفمبر سنة ١٩٧٢ اعتبرت فيها مرفق ادارة منطقة المقطم مرفقا قوميا وبالتالي ذهبت الى أحقية وزارة الاسكان فى الحصول على هذه الإيرادات فى ظل قوانين الادارة المحلية المعمول بها آنذاك .

ولكن عندما ثار الخلاف مرة أخرى بعد صدور قانون نظام الحكم  
المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ومرض  
على الجمعية العمومية انتهت الى أن مفاد نصّوص القانون الجديد ولائحته  
التنفيذية أن المشرع جعل لوحدات الحكم المحلى الحق في انشاء وإدارة  
جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها كما نقل اليها ما تمقرسه الوزارات  
فعلا بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها فيما عدا المرافق القومية أو  
المرافق ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وانتهت الجمعية العمومية في فتواها الى أن وزارة الاسكان قد خولت  
محافظة القاهرة ممارسة الاختصاص في الاشراف على استغلال منطقة  
المقطم ، ومن ثم فان هذا الاختصاص أصبح من اختصاصات المحافظة ،  
وليس لوزارة الاسكان بعد أن تخلت عن الاشراف على استغلال  
منطقة المقطم الاستناد الى أنه مرفق قومى ، وبالتالي فان محافظة القاهرة  
هى صاحبة الحق في الحصول على إيرادات الاتاوة على مبيعات الاراضى  
وألطاب الميسر بمدينة المقطم .

### المبحث الثالث

#### المرافق التى تتمتع بشخصية معنوية والمرافق التى لا تتمتع

##### بالشخصية المعنوية

أغلب المرافق العامة عند انشائها يتم إلحاقها بأحد الأشخاص العامة المعنوية لتتولى الاشراف عليها وتكون مسئولة عنها . فاذا كان المرفق قوميا ألحق بوزارة أو بمجلس الوزراء أما اذا كان المرفق محليا فانه يلحق بالمحافظة أو المدينة أو الحى أو القرية . وفى هذه الحالة لا تكون للمرفق انعام شخصية معنوية مستقلة ، وانما يعتبر تابعا للشخص المعنوى العام الذى ألحق به . والقاعدة أن يلحق المرفق القومى بالوزارة التى ينتمى اليها نشاط المرفق . ولكن قد يثور خلاف بين وزارتين حول تبعية مرفق فتتازع الوزارتان تبعية المرفق . ويتم حل النزاع فى هذه الحالة باتفاق الوزراء المختصين أو بقرار من رئيس الجمهورية أو بفتوى من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

والى جانب المرافق التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، توجد مرافق عامة تمنح بمقتضى قرار انشائها الشخصية المعنوية المستقلة ، وكانت هذه المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة تسمى الهيئات العامة أو المؤسسات العامة Etablissements publics ثم ألغيت المؤسسات العامة سنة ١٩٧٥ ، فلم يبق من المرافق التى تتمتع بالشخصية المعنوية الا الهيئات العامة . ولقد كان قانون ٦٠ لسنة ١٩٦٣ يضع معيارا للتمييز بين المؤسسة العامة والهيئة العامة : الهيئة العامة هى شخص اعتبارى ينشأ لادارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، أما المؤسسة العامة فهى شخص اعتبارى يمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا (١) .

(١) د. محمد فؤاد مهنا : حقوق الامراء ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة ، ١٩٧٠ ، ص ٥٣ .

## الفصل الخامس

### هل الوزارات مرافق عامة ؟

ان أى دولة معرضة لأن تنشأ فيها مشاكل يتعين على السلطات الحاكمة مواجهتها . وفى المجتمعات البدائية كلما تنشأ مشكلة يحاول القائمون على السلطة اتخاذ الاجراءات اللازمة بصدد كل مشكلة على حدة . غير أن هذا الحل البدائى أصبح لا يتلاءم مع متطلبات العصر الحديث ، كما أنه غير فعال . ولذا فان الدول الحديثة تنشئ مؤسسات متخصصة فى كل مجال من المجالات وهذه المؤسسات هى الوزارات المختلفة التى يتكاثر عددها يوما بعد يوم لتغطى كافة المجالات التى تتعمد الدولة بالقيام بها .

فالوزارات هى أقسام إدارية رئيسية فى الدولة تنشأ لتتولى قدرا معينا من اختصاصات الدولة . وهى مؤسسات لها طابع الدوام والاستمرار بصرف النظر عن الأشخاص القائمين عليها .

وينشأ التساؤل هل الوزارات تعتبر مرافق عامة ؟ أم أنها لا تعتبر مرافق عامة استنادا الى أنها لا تؤدي خدمة محددة للجمهور ؟ وقد استطعنا أن نستخلص رأيين فى الاجابة على هذا السؤال :

الرأى الاول : مؤداه أن الوزارات تعتبر مرافق عامة بالمعنى العضوى فقط ، لأن كل وزارة تنشأ تتكون من أدوات ومهمات وأموال ترصد لتحقيق الهدف المحدد للوزارة وعمال يقومون بالعمل داخل نطاق الوزارة لتحقيق رسالتها . ومن هنا تبدو الوزارة فى صورتها الحقيقية بوصفها منظمة أو هيئة عامة هدفها تحقيق غرض من أغراض الدولة . ونظرا لأن المرفق العضوى منظمة أو جهاز إدارى يتولى إدارة نشاط مرفقى فان الوزارات تعتبر لذلك مرافق عضوية تتوافر لها كل عناصر المرافق العضوية . ( الدكتور محمد فؤاد مهنا : المرجع السابق ، ص ٤٧ ) .

الرأى الثانى : مؤداه أن الوزارات تعتبر مرافق عامة بالمعنى العضوى وبالمعنى المادى لأن الوزارات تؤدى خدمة هدفها النفع العام وهو الاشراف على مجموعة من المرافق المتصلة بكل وزارة • وعطية الاشراف ضرورية لضمان حسن سير المرافق العامة •

ونحن نعتقد أن الرأى الاول الذى يرى الوزارات مرافق بالمعنى العضوى فقط من شأنه أن يؤدى بنا الى نفى صفة المرفق العام عن الوزارات لأننا أوضحنا أن الغلبة للمفهوم المادى فى مجال التعرف على المرفق العام • ولذا فاننا نميل الى الرأى الثانى الذى يرى أن الوزارات مرافق بالمفهوم المادى والمفهوم العضوى معا •

## الفصل السادس

### طرق ادارة المرافق العامة

تختلف طرق ادارة المرافق العامة باختلاف نوعها وباختلاف طبيعة النشاط الذى يقوم به المرفق . وفى اختيار الطريقة المناسبة لادارة مرفق معين تراعى اعتبارات مختلفة سياسية واجتماعية واقتصادية وفنية .

والمرافق العامة تتفاوت أهميتها بالنسبة للدولة فمنها ما هو جومرى ويشمل اقليم الدولة كله ومثال ذلك مرفق الجيش ومرفق البوليس ومرفق البريد . . . الخ ، ومنها ما هو أقل أهمية مثل توريد المياه والكهرباء . . . الخ ، ومنها مرافق تقوم بنشاط اقتصادى وتجارى هدفها الاساسى هو تحقيق الربح . ولذا فان المرافق الادارية تتبع فى ادارتها الاساليب الادارية البحتة والمرافق الاقتصادية تتبع فيها أساليب يغلب عليها نظام القانون الخاص .

وتختلف طرق ادارة المرافق العامة باختلاف مدى تدخل الدولة فى ادارة المرفق . اذ قد يكون تدخلها كبيرا وشاملا لجميع النواحى كما فى طريقة الاستغلال المباشر *La régie directe* ، وقد يكون تدخل الدولة محدودا كما فى طريقة الالتزام *La concession de Service Public* . وقد يكون تدخلها وسطا بين الطريقتين .

ومن ثم يمكننا أن نقول أن طرق ادارة المرافق العامة تتدرج من حيث مدى هيمنة الدولة عليها . فتوجد مرافق تقوم الدولة بادارتها اما بالطريقة المعروفة بالاستغلال المباشر *La Régie directe* واما عن طريق هيئات عامة تتمتع بالشخصية المعنوية *Les établissements publics* وبقابل طريقة الادارة المباشرة عن طريق الدولة أو احدى هيئاتها طريقة



أخرى يتولى فيها الافراد ادارة المرفق العام وهذه الطريقة هى طريقة الالتزام وهو بدوره يتفرع الى الترخيص بالالتزام وعقد الالتزام .

وبين هذين الاسلوبين توجد أساليب ادارة مشتركة يساهم فيها الادارة والافراد معا بدرجات متفاوتة فى تسيير المرفق العام وهذه الطرق المشتركة تشمل أساسا شكلين : مشاطرة الاستغلال La régie intéressée والاقتصاد المختلط L'économie mixte .

ونحن لا نعتقد أن التأميم يعتبر وسيلة من وسائل ادارة المرافق العامة إذ أن التأميم فى جوهره هو نقل ملكية مشروع من القطاع الخاص الى القطاع العام لكى يعتبر مرفقا عاما ، يدار بعد عطية التأميم باحدى الطرق التى أشرنا اليها .

وترتيباً على ما تقدم يمكن أن نرسم الصورة التالية لمنحنى تدرج هيمنة الادارة على المرفق العام :

### منحنى التدرج

١ — ادارة المرافق بواسطة الدولة ( أ ) الاستغلال المباشر ( ب ) الهيئات العامة
٢ — الاساليب المشتركة لادارة المرافق ( أ ) مشاطرة الاستغلال ( ب ) الاقتصاد المختلط
٣ — ادارة المرافق بواسطة اشخاص القانون الخاص ( أ ) تراخيص ادارة المرافق ( بقرار ادارى ) ( ب ) التزام المرفق العام ( عقد ادارى )

## المبحث الأول

### الريجي المباشر

#### الادارة المباشرة

La Régie Directe

يطلق اسم الريجي *La Régie* على طريقة ادارة مرفق من المرافق عندما تقوم الدولة ذاتها بادارة المرفق بحيث تضع بين يديها وعلى عاتقها مهمة تسيير المرفق باموالها وبواسطة موظفيها وباستخدام القانون العام . وتدار بهذه الطريقة كافة المرافق الادارية في الوقت الحالي . وتفضل الدولة اللجوء الى هذه الطريقة اما لأن الافراد لا يقبلون على ادارة مثل هذه المرافق لانها لا تدر عليهم ربحا . واما لأن المرفق على درجة من الاهمية فتحرص الدولة على القيام بادارة هذا المرفق مستبعدة الافراد .

وهذه الطريقة ليست قاصرة على ادارة المرافق الادارية بل انها قد استعملت في ادارة بعض المرافق الصناعية والتجارية . ومنها على سبيل المثال في مصر مرافق السكك الحديدية والتليفون والتلغراف في الفترة السابقة على تحولها الى مؤسسات وهيئات عامة . كما توسعت الاشخاص الادارية المحلية في اللجوء الى هذه الطريقة لادارة المرافق الاقتصادية . وقد انتشرت هذه الطريقة في كثير من البلدان وخاصة انجلترا وفرنسا .

وتخضع المرافق التي تدار بهذه الطريقة — سواء كانت مرافق ادارية أو اقتصادية — لقواعد القانون الاداري ، فموظفوها موظفون عموميون يعينون مباشرة عن طريق الدولة أو عن طريق الشخص العام الذي يرتبط به المرفق ، ويخضعون في تعيينهم وتحديد مرتباتهم وترقياتهم واختصاصاتهم لقواعد القانون الاداري كما أن اموال هذه المرافق هي اموال الدولة سواء كانت اموالا عامة للدولة أو اموالا خاصة لها ، كما

تخضع لقواعد المالية العامة من حيث اضافة ايراداتها الى ليرادات الدولة دون أن تستطيع الاحتفاظ بجزء من هذه الايرادات لنفسها واخيرا تخضع هذه المرافق للقواعد التي تحكم الميزانية من حيث سنويتها ووحدتها وعموميتها .

غير أن المرفق في نهاية الامر يخضع للوزير مما يحول بينه وبين وضع سياسة عامة أو برنامج محدد يقوم على تنفيذه ومن هنا وجه النقد الى هذه الطريقة من طرق ادارة المرافق العامة .

وتخلص هذه الانتقادات في أن الادارة القائمة على ادارة المرفق مقيدة بكثير من القواعد القانونية التي تحد من نشاطها . كما أن موظفي هذه المرافق يتبعون الروتين الحكومي ويحجمون عن الابتكار خشية التعرض للمساءلة ، اذ الاعتبار الهام في ترقيةهم يستند الى الاقدمية أكثر من استناده الى التجديد والابتكار ومن ثم سيستوى في النهاية الموظف المجدد مع الموظف غير المجدد . ثم ان الاجراءات المشددة التي تخضع لها الادارة في انفاق الاموال تعوق المرفق عن التقدم . وأخيرا تخضع المرافق الاقتصادية للاهواء السياسية والقيارات الحزبية .

ونظرا لهذه العيوب التي تشوب طريقة الادارة أو الاستغلال المباشر فقد ظهرت الطرق الاخرى للادارة التي تخفف من عبء التدخل المباشر للدولة ، وذلك كطريقة الادارة غير المباشرة والاقتصاد المختلط<sup>(١)</sup> .

---

(١) الدكتور سليمان الطماوى ، مبادئ القانون الادارى — الكتاب الثانى — نظرية المرفق العام وعمال الادارة ، ١٩٧٩ ، دار الفكر العربى ، ص ٦٠ — ٦١ . الدكتور عثمان خليل ، القانون الادارى ، ١٩٥٧ ، مكتبة الانجلو المصرية ، ص ٤٤٦ .

## المبحث الثاني

### الهيئات العامة

Les établissements publics

الهيئة العامة أو ( المؤسسة العامة ) هي أكثر الوسائل المتبعة في الوقت الحالى في ادارة المرافق العامة بالطريق الادارى . وقد انتشرت هذه الطريقة بصفة خاصة عقب الحرب العالمية الثانية . وقد شهدت مصر تطورا ملحوظا في تبني هذه الوسيلة من وسائل ادارة المرافق العامة عن طريق الادارة ذاتها .

ونظرا لما لحق هذه الطريقة في مصر من تطورات فانه يتعين أن نتناولها بالدراسة بشئ من التفصيل الذى يسمح بابرار احكامها العامة والتطورات التشريعية المتعلقة بها .

## الفرع الاول

### المبادئ الاساسية للهيئات العامة

الهيئة العامة هي وسيلة من وسائل ادارة المرافق العامة عن طريق منظمة عامة مع منح هذه المنظمة الشخصية الاعتبارية .

وعلى ذلك فان ما يميز هذه الطريقة عن طريق الاستغلال المباشر La Régie directe هو أن الهيئة العامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية في حين لا تتمتع مصالح الحكومة الاخرى التى تقوم بالاستغلال المباشر بالشخصية الاعتبارية .

وقد أجمل قسم التشريع بمجلس الدولة الاسس التى تتميز بها الهيئة العامة بقوله : « ان الاسس التى اقيمت عليها فكرة انشاء الهيئات العامة في تطبيق احكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ باصدار قانون الهيئات العامة تقوم على أن تنفرد شخصية اعتبارية بادارة مرفق عام

متكامل يقوم على ادارته مجلس ادارة يهيمن على الهيئة ويتولى ادارتها وتصريف امورها كوحدة متكاملة وتعتمد قراراته من الوزير المختص بما له من سلطة رئاسية ...» (١) .

والقصد من منح الهيئة العامة الشخصية الاعتبارية هو لتاحية الفرصة امامها لتحظى بقدر كبير من الاستقلال تستطيع من خلاله العمل على تحقيق اهدافها . ولذلك يطلق الفقهاء على المرافق العامة التي تدبر بطريق الهيئة العامة اصطلاح « اللامركزية المرفقية » على نمط « اللامركزية الادارية » نظرا لما تتمتع به هذه المرافق من استقلال .

ويترتب على الاعتراف للهيئة العامة بالشخصية الاعتبارية عدة نتائج هامة :

— أن يكون للهيئة العامة ميزانية خاصة مستقلة ، بحيث تستقل بايراداتها ومصروفاتها عن ميزانية الدولة .

— أن يكون موظفوها موظفين عموميين تسرى عليهم القوانين المتعلقة بالوظائف العامة ، ما لم ينص القرار الصادر بانشاء الهيئة العامة على غير ذلك .

— أن يكون للهيئة العامة صفة قضائية ، فيمكن أن ترفع الدعاوى على الغير أو أن تقام عليها الدعاوى ، ويمثلها أمام القضاء رئيس مجلس ادارتها .

— يجوز للهيئة أن تتعاقد مع الغير وأن تجري جميع التصرفات والاعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذي انشئت من اجله .

— تعتبر اموال الهيئات العامة اموالا عامة ، وتجرى عليها القواعد والاحكام المتعلقة بالاموال العامة .

غير أن هناك قيدين يحدان من استقلال الهيئة العامة :

**القيد الاول :** هو قيد التخصص ، أى تقييد الهيئة العامة بالفرض الذى انشئت من أجله . ذلك أن كل قرار جمهورى يصدر بإنشاء هيئة عامة فانه يحدد لها غرضا من الأغراض التى تقوم على تحقيقها وعندئذ لا يكون للهيئة العامة حق فى الخروج على هذا الفرض أو الهدف . ويترتب على ذلك أنه يحظر على الهيئة العامة قبول الهدايا والتبرعات التى تتنافى وهدف الهيئة العامة .

**القيد الثانى :** أن هذه الهيئات العامة تخضع فى ممارستها لنشاطها لنوصاية الادارية من قبل الادارة العامة . فاستقلال الهيئة العامة اذن ليس مطلقا . والرقابة على النشاط ضرورية للتحقق من عدم الخروج على الهدف المخصص .

والمرافق التى تقوم على ادارتها الهيئات العامة تأخذ أحد شكلين من حيث القدم والحدثة فى نشأتها : فاما أن يتم منح الشخصية الاعتبارية لمرفق قائم بالفعل : مثلما حدث بالنسبة لمرفق دار الكتب المصرية ومرفق السكك الحديدية ومرفق البريد . . . الخ . واما أن يتعاصر منح الشخصية المعنوية مع انشاء المرفق وذلك فى القرار الصادر بإنشاء الهيئة العامة .

وتزول الهيئات العامة بأحدى الطرق الثلاثة الآتية : الطريقة الاولى بسحب الشخصية الاعتبارية للمرفق العام ، وعندئذ يعود المرفق الى حالته السابقة واحدا من المرافق العامة التى لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية . والطريقة الثانية بأن يصدر قرار ادارى بالغاء المرفق للاستغناء عنه . والطريقة الثالثة باندماج الهيئة العامة فى هيئة عامة اخرى تمارس نشاطا مماثلا فى مجمله أو فى جزء منه للنشاط الذى كانت تعارسه الهيئة المندمجة .

## الفرع الثاني.

### التطور التشريعى للمؤسسات العامة

#### والهيئات العامة

عرفت مصر لأول مرة اسلوب ادارة المرافق العامة عن طريق المؤسسات العامة في ظل حكومة الثورة . وقد تناولت التشريعات فكرة المؤسسة العامة بالانشاء والتنظيم منذ سنة ١٩٥٧ ، ثم طورت التشريعات فكرة المؤسسة العامة فأدخلت عليها الكثير من التعديلات . وخلال هذه التعديلات المتلاحقة أخذت فكرة الهيئة العامة مدلولاً مغايراً للمؤسسة العامة ثم امتد هذا التطور الى حد الاستغناء عن المؤسسات العامة والغائها في سنة ١٩٧٥ والابقاء على الهيئات العامة .

والواقع أن هذا التطور الذى لحق فكرة المؤسسة العامة والهيئة العامة يعكس الاتجاه الاقتصادى والاجتماعى والسياسى الذى كانت تتجه اليه الدولة المصرية في كل مرحلة من مراحل التطور ، فمن المعلوم أنه في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر كانت الدولة تتجه نحو الاشتراكية والمعسكر الشرقى وما يؤدى اليه ذلك من هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادى وقيامها بالدور الرئيسى فيه . أما في عهد الرئيس الراحل محمد أنور السادات فقد اتجهت الدولة نحو المعسكر الغربى والاقتصاد الحز وما يؤدى اليه ذلك من اطلاق طاقات الافراد وقيامهم بدور أكبر في ممارسة النشاطين الاقتصادى والتجارى .

ولذا كان من المفيد أن نستعرض التطور التشريعى للمؤسسات العامة والهيئات العامة على النحو التالى :

#### ١ - المؤسسات العامة :

كان أول تشريع مصرى ينظم المؤسسات العامة هو التشريع الصادر بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ بإصدار قانون المؤسسات العامة<sup>(١)</sup> .

(١) يلاحظ أن القانون المدنى عند صدوره اكتفى بالإشارة الى المؤسسات العامة في المادة ٥٢ منه عند الكلام عن الاشخاص الاعتبارية دون أن يتعرض

وقد تضمن هذا القانون الاحكام الاساسية للمؤسسات العامة عموما ، ولذلك كان هذا القانون هو القانون العام بالنسبة لجميع المؤسسات العامة .

ومن المسلم به أن اصدار القانون كان يبرز اتساع مجالات تدخل للدولة في النشاط الفردي ورغبتها في القيام بمجموعة من الانشطة الاقتصادية والاجتماعية والزراعية والمالية وغيرها ، وهي أنشطة ما كانت تقوم بها الدولة من قبل<sup>(١)</sup> .

٢ - نوعان جديدان من المؤسسات العامة ، المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي والمؤسسات العامة التعاونية : وتدعيما للاتجاه السائد نحو تدخل الدولة في الانشطة المختلفة سالفة الذكر . صدر قانونان ينظم كل منهما نوعا مختلفا من المؤسسات العامة : القانون الاول هو

=

لاحكامها بالتفصيل الذي تعرض به للمؤسسات الخاصة التي خصص لها المواد من ٦٩ الى ٧٩ ، وقد راعى في ذلك أن المؤسسات العامة لا تدخل في نطاق القانون الخاص وقد الغيت تلك المواد بمقتضى القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة الذي عني بتنظيم كافة القواعد والاحكام الخاصة بالمؤسسات الخاصة ذات النفع العام ، منعا لما قد يثور من لبس بشأنها ، ولذلك كانت الحاجة ماسة الى وضع تشريع شامل خاص بالمؤسسات العامة يتضمن احكامها الاساسية ، والقواعد العامة التي تنسج عليها ، وذلك لانه على الرغم من تباين أنواع المؤسسات العامة واختلاف اشكالها ، فان ثمة أوجه شبه مشتركة بينها ، مما يمكن معه استخلاص الاصول المشتركة لها والتي تميزها عن غيرها من المؤسسات والمنشآت العامة او الخاصة .

انظر المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ .

(١) انظر المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ حيث جاء بها : « اتسع نشاط الدولة في مصر في السنوات الاخيرة وتجاوز نطاق وظيفتها الادارية الاولى فتولت المرافق والمشروعات المختلفة مسواء الاقتصادية او الاجتماعية او الثقافية او التجارية او الصناعية وذلك تحقيقا للمصالح العام وتونيرا للخير العام للشعب » .



القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ الذي انشأ ما سمي بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي . والقانون الثاني هو القانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ الذي انشأ ما يسمى بالمؤسسات العامة التعاونية<sup>(١)</sup> .

### ٣ - استعمال عبارة المؤسسة العامة والهيئة العامة على أنهما

مترادفان : في الفترة من سنة ١٩٥٧ حتى سنة ١٩٦٣ كان المشرع يستعمل عبارة مؤسسة عامة وهيئة عامة على أنهما مترادفان ويدلان على معنى واحد . والدليل على ذلك نجده في نصوص القوانين والقرارات الإدارية التنظيمية<sup>(٢)</sup> .

(١) هذا القانون هو الذي صدر اسنادا اليه القرار الجمهوري رقم ٣١٩ لسنة ١٩٦١ بإنشاء مؤسسة عامة تعاونية تسمى « المؤسسة العامة التعاونية للاسكان » ويختص مجلس ادارة هذه المؤسسة . وفقا لنص المادة الاولى من القرار سالف الذكر . ضمن ما يختص به بالاشراف على الجمعيات التعاونية للاسكان بما يكفل لها الاستقرار والبعد عن الاستغلال وتوجيه نشاطها في حدود السياسة العامة للاسكان وكذلك تأسيس جمعيات تعاونية مركزية في الجبات التي يصدر بتعيينها قرار رئيس مجلس الادارة . ويبين من احكام قرار رئيس الجمهورية المشار اليه ان صلة المؤسسة المذكورة بالجمعيات التعاونية للاسكان كانت صلة اشراف ورقابة في المفهوم الذي عناه القانون رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٦٠ . وقد الغى هذا القانون الاخير بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ بشأن المؤسسات العامة .

راجع في تفصيلات التطور التشريعي للجمعيات التعاونية حكم المحكمة الادارية العليا رقم ١٤١٦ لسنة ١٤١٢ في جلسة ١٧/٢/١٩٧٣ ، مجموعة المبادئ السنة الثامنة عشرة ، ص ٥٣ وما بعدها .

(٢) فالقانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ ينص في مادته الاولى على ان : « تنشأ هيئة باسم الهيئة العامة لشئون البترول وتعتبر من المؤسسات العامة » . والقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ ينص في مادته الاولى على ان : « تنشأ مؤسسة عامة تلحق بوزارة المواصلات وتسمى الهيئة العامة لشئون النقل المسائي » .

ثم القرار الجمهوري رقم ٥٧٢ لسنة ١٩٥٩ الذي نص على انشاء الهيئة العامة لتعمير الصحاري . والقرار الجمهوري رقم ١٥١٥ لسنة ١٩٦١ بإنشاء المؤسسة العامة لتعمير الصحاري .

راجع الدكتور محمد نؤاد منها « حقوق الانفراد ازاء المرافق العامة والمشروعات العامة » معهد البحوث والدراسات العربية ، ١٣٩٠ هـ - ١٩٧٠ م ، ص ٥٢ وهامش (١) من ذات الصفحة .

٤ - اختلاف مدلول المؤسسة العامة عن مدلول الهيئة العامة ابتداء من سنة ١٩٦٣ : على الرغم من أن اصطلاح المؤسسة العامة واصطلاح انبيئة العامة يقابلان في اللغة الفرنسية اصطلاح *Les établissements Publics* دون تفرقة بينهما ، الا أن الشارع المصرى آثر أن يحدد لكل من المؤسسة والهيئة العامة مدلولاً مختلفاً وتنظيماً مغايراً ، ولذلك صدر قانون مستقل ينظم الهيئات العامة وهو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ فى شأن الهيئات العامة، وقانون آخر مستقل فى شأن المؤسسات العامة وهو القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ .

وقد اورد المشرع أوجه الاختلاف بين الاصطلاحين السابقين ، فى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ فى شأن المؤسسات العامة الصادر فى ٢٩ ابريل سنة ١٩٦٣ وذلك على النحو التالى :

( أ ) المؤسسات العامة فى الغالب مرافق عامة اقتصادية أو زراعية أو صناعية أو مالية مما كان يدخل أصلاً فى النشاط الخاص ورأت الدولة أن تتولاها بنفسها عن طريق المؤسسات العامة .

فى حين أن الهيئات العامة فى الأغلب الأعم مصالح عامة حكومية منحها المشرع الشخصية الاعتبارية .

( ب ) المؤسسة العامة تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو زراعياً أو مالياً وتمارس هذا النشاط أساساً بواسطة ما تنشئه أو تساهم فيه من شركات مساهمة أو منشآت أو جمعيات تعاونية .

أما الهيئة العامة فتقوم أصلاً بخدمة عامة ولا تقوم بنشاط مالى أو تجارى أو زراعى أو صناعى مالأصل أن الخدمات العامة كانت تقوم بها الدولة الا أنه رؤى فى النظام الاشتراكى أن يعهد ببعضها الى هيئة مستقلة لا يمتاز به هذا النظام من مرونة فى الادارة .

والعبرة هنا بالغرض الاساسى للهيئة .

فحيث يكون الغرض الاساسى خدمة عامة نكون بصدد هيئة عامة حتى ولو كانت الخدمة التى تؤديها الهيئة ذات طبيعة تجارية •

(ج) المؤسسات العامة لها ميزانية مستقلة وتوضع على نمط ميزانيات المشروعات التجارية وأرباح المؤسسة العامة بحسب الاصل تؤول اليها ، كما تواجه المؤسسة العجز أو الخسارة أصلا عن طريق ما تعقده من قروض • أما الهيئات العلمة ، وان كانت لها ميزانية خاصة ، الا أنها تلحق بميزانية الدولة وتجرى عليها أحكامها وتتحمل الدولة عجزها ويؤول لميزانية الدولة ما قد تحققه من أرباح •

(د) تختلف رقابة الدولة على الهيئات العامة عنها فى المؤسسات العامة فهى أكثر اتساعا فى الهيئات العامة ، وهذا أمر يستتجبه طبيعة نشاط الهيئة واختلافه عن نشاط المؤسسة •

فالهيئة العامة اما أن تكون مصلحة عامة حكومية رأت الدولة ادارتها عن طريق هيئة عامة للخروج بالمرفق عن الروتين الحكومى ، واما أن تنشئها الدولة بداءة لادارة مرفق من مرافق الخدمات العامة وهى فى الحالين وثيقة الصلة بالحكومة وما تصدره من قرارات تكون متعلقة بمرفق واحد تديره هى بنفسها مباشرة واخضاع هذه القرارات لتصديق الجهة الادارية — وهو الغالب — فيه الرقابة الكافية ، فى حين أن المؤسسات العامة تقوم أصلا بالاشراف على شركات مساهمة أو جمعيات تعاونية فهى حسب الاصل لا تدير بنفسها بل عن طريق هذه الشركات والجمعيات ولكل منها شخصيتها وكيانها المستقل ولها حرية العمل تحت توجيه وارشاد المؤسسة ولا تخضع قرارات هذه الشركات أو الجمعيات لاعتماد المؤسسة الا فى مسائل محدودة مثل تلك التى تمس السياسة العامة أو التخطيط أو التنسيق أو ما شابه ذلك<sup>(١)</sup> •

وقرارات المؤسسة وان كانت هى بدورها تخضع — وفقا للوضع القائم — لاعتماد الجهة الادارية المختصة الا أنه لما كانت المؤسسة لا تدير بنفسها ، واشرافها على شركاتها وجمعياتها فى حدود الاطار السابق ايضاحه ، فان

(١) المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ •

النتيجة التبعية لذلك هي أن رقابة الدولة على المرفق الذي تقوم عليه المؤسسة أقل من رقابتها على المرفق الذي تقوم عليه الهيئة .

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا أن نستخلص تعريفا للمؤسسة العامة والهيئة العامة .

فالمؤسسة العامة شخص من أشخاص لقانون العام يمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا ولها ميزانية مستقلة تعد على نمط الميزانيات التجارية .

أما الهيئة العامة فهي شخص ادارى عام يدير مرفقا يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ويكون لها الشخصية الاعتبارية ولها ميزانية خاصة بها تعد على نمط ميزانية الدولة وتلحق بميزانية الجهة الادارية التابعة لها .

#### ٥ - القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٦ في شأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام :

وفي مرحلة لاحقة رغب المشرع في تدعيم طريقة ادارة المرافق العامة باسلوب المؤسسة العامة . فأصدر لقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام<sup>(١)</sup> . وقد هدف هذا التشريع الى تحقيق دفعة قوية في الانتاج - على حد تعبير مذكرته الايضاحية - وذلك عن طريق تحديد الاختصاصات والمسؤوليات تحديدا واضحا ، والعمل على تبسيط الاجراءات داخل القطاع العام واتباع الاسلوب اللامركزي في الادارة ، واخيرا توضيح دور المؤسسة العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها في تنمية الاقتصاد القومى .

#### ٦ - القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ في شأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام .

---

(١) الفيت المادة التاسعة من هذا القانون « القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ . »

وبتاريخ ٢٣ من سبتمبر سنة ١٩٧١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الذى النى فى مادته الثانية القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

## ٧ - القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ الخاص ببعض الاحكام الخاصة بشركات القطاع العام وبالفاء المؤسسات العامة :

كن القانون رقم ٦٠ سنة ١٩٧١ - شأنه فى ذلك شأن القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ - ينضم كتابين : كتابا يضم مجموعة القواعد التى تحكم المؤسسات العامة وكتابا يضم مجموعة القواعد التى تحكم شركات القطاع العام . ف جاء القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ المنشور فى الجريدة الرسمية فى ١٨ / ٩ / ١٩٧٥ والعى فى مادته الاولى فقرة ثانية : الكتاب الاول الخاص بالمؤسسات العامة من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الصادر بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ . وابقى المشرع على الكتاب الثانى الخاص بشركات القطاع العام . ثم نص المشرع فى المادة الثامنة من القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ سالف الذكر ( المعدنه بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٧٦ بتعديل بعض احكام القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الاحكام الخاصة بشركات القطاع العام ) على أن « تلغى المؤسسات العامة التى لا تمارس نشاطا بذاتها وذلك تدريجيا خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون . ( أى فى ١٨ / ٩ / ١٩٧٥ تاريخ العمل بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٥ ) » ( ١ ) وفى الوقت الذى النى فيه المشرع المؤسسات العامة لجاز فيه لأى شخص من الاشخاص الاعتبارية العامة انشاء شركات مساهمة بمفرده أو مع شريك أو شركاء آخرين بعد موافقة الوزير المختص . ويجوز تداول أسهم هذه الشركات بمجرد تأسيسها .

---

(١) صدر بعد ذلك قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٩٠ لسنة ١٩٧٦ باصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ وهى اللائحة التنفيذية بقانون شركات القطاع العام . وقد نشرت فى الجريدة الرسمية

## ٨ - لم يعد قائما الا الهيئات العامة :

بهذا التطور انتهت حياة المؤسسات العامة في مصر ولم يعد يبقى سوى الهيئات العامة والقانون المنظم لها ، وهو القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . والهيئات العامة - كما ذكرنا سلفا - أشخاص معنوية مصلحة تدخل في دراسة القانون الادارى ، أما شركات القطاع العام فمى تدخل أصلا في دراسة القانون التجارى .

### الفرع الثالث

#### انشاء الهيئات العامة وانقضاؤها وادارتها

#### ( ١ ) انشاء الهيئات العامة وانقضاؤها :

— انشاء الهيئات العامة :

الهيئة العامة هي شخص ادارى عام يقوم على ادارة مرفق عام . وبذلك فان انشاء هذا الشخص لعام يكون بقرار من رئيس الجمهورية . وهذا ما نصت عليه المادة الاولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة حيث نصت على أنه : «يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئة عامة : لادارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة . وتكون لها الشخصية الاعتبارية » .

ويشترط في القرار الجمهورى الصادر بانشاء الهيئة العامة - كما يبين من نص المادة الثانية من القانون المشار اليه - أن يتضمن البيانات الآتية :

١ - اسم الهيئة ومركزها .

٢ - الغرض الذى انشئت من أجله .

٣ - بيان بالاموال التى تدخل في الذمة المالية للهيئة .

٤ - ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق الغرض الذى انشئت من أجله .

كما يحدد القرار الجمهوري طريقة وضع الميزانية الخاصة للهيئة العامة والقواعد التي تحكمها .

### ضرورة اسناد تبعية الهيئة العامة لأحد الوزراء :

ومن المسلم به أنه يشترط أن تتبع الهيئة العامة وزيرا من الوزراء السياسيين يدخل في مهام وزارته نشاط الهيئة . وضرورة هذه التبعية نابعة من أمرين : الاول الدستور ، والثاني قانون الهيئات العامة .

وقد أوضح ذلك قسم التشريع بمجلس الدولة بقوله : « يبين من نصوص المواد ١٣٨ ، ١٥٣ ، ١٥٦ ، ١٥٧ من الدستور أن المشرع الدستوري جعل من الحكومة مشكلة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة لتمارس اختصاصاتها في توجيه وتنسيق ومتابعة اعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات ... وأن الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته ، وأنه بهذه المثابة حلقة الاتصال بين الحكومة وبين مختلف الاجهزة التي تشرف عليها ، ولا يتسنى للحكومة مباشرة الاختصاصات المعهود بها اليها طبقا لاحكام الدستور الا اذ كان اعضاؤها يشرفون على جميع انشطة الدولة ومرافقها . ولا يتصور بالتالي أن توجد هيئات لا يشرف عليها أحد اعضاء الحكومة . لنتأني ذلك مع النصوص الدستورية سالفة البيان فضلا عن تعارضه مع سلطة مجلس الشعب في ممارسة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية جميعها ... » (١) .

وقد تأيد هذا المبدأ القانوني فيما بعد من قسم التشريع بقوله : « استقر الرأي لدى قسم التشريع . في مقام تفسير احكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ( بشأن الهيئات العامة ) ، على أن الهيئة العامة يجب أن

---

(١) ملف رقم ٣١٧ لسنة ١٩٧٣ ، جلسة ٢٧ من يناير سنة ١٩٧٤ —  
وملف رقم ١٨ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٠/٢/١٩٧٤ .

تتبع وزيرا بالمعنى السياسى ، وأن سلطة الوزير فى اعتماد قرارات مجلس إدارة الهيئة العامة هى سلطة رئاسية «(١)» .

ويقول قسم التشريع أيضا : « ان نصوص قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ تقتضى أن تكون الهيئة العامة تابعة لأحد الوزراء الذين يدخلون فى تكوين الحكومة بالمعنى الدقيق طبقا للمادة ١٥٣ من الدستور ، وذلك حتى تكون سلطة الاشراف والرقابة والتوجيه الناشئة عن التبعية مقابلة لمسئولية كل وزير امام مجلس الشعب عن القطاع الذى يتولاها والجهات التابعة له . » (٢) .

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز أن تكون هيئة عامة قومية تابعة للمحافظ .  
كما لا يجوز أن تتبع هيئة عامة هيئة عامة أخرى .

### الهيئة العامة القومية والهيئة العامة المحلية :

غير أنه يجدر التمييز بين الهيئة العامة القومية والهيئة العامة المحلية فيما يتعلق بادة انشاء كل منهما . فإذا كانت الهيئات العامة تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية استنادا الى احكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ . فان الهيئات العامة المحلية لا تنشأ الا بقانون . وتفسير ذلك أن منح الشخصية الاعتبارية هو اصلا من اختصاص المشرع ، كما أن منح الشخصية الاعتبارية لا يندرج ضمن الاختصاص المخول لرئيس الجمهورية فى المادة ١٤٦ من الدستور بانشاء وتنظيم المرافق العامة . ثم ان احكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة لا تتناول المرافق العامة المحلية التابعة للمحافظة وانما تقتصر احكامه على تنظيم المرافق العامة القومية التى تتبع الوزراء السياسيين . وأخيرا فان احكام قانون الحكم المحلى لا تخول رئيس الجمهورية حق انشاء هيئات عامة محلية .

(١) ملف رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٧/٢/١٩٧٤ .

(٢) ملف رقم ١٩٦٢ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ٩/٧/١٩٧٤ .



وهذا ما انتهى اليه رأى قسم التشريع بمجلس الدولة يقول: « لا يجوز بقرار من رئيس الجمهورية انشاء هيئات عامة محلية تتبع المحافظ ومنحها الشخصية الاعتبارية ، اذ لا يتأتى ذلك الا بقانون ، لأن منح الشخصية الاعتبارية لمرافق من المرافق العامة هو اصلا من عمل المشرع . بحسبان أن منح الشخصية الاعتبارية لا يدخل في مفهوم انشاء وتنظيم المرافق العامة ، طبقا لنص المادة ١٤٦ من الدستور . ولا يجوز الاستناد في هذا الخصوص الى احكام قانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ، ذلك أن احكام هذا القانون تتعلق بالمرافق العامة ذات الصبغة القومية التى تتبع الوزراء السياسيين » (١) .

وقال أيضا قسم التشريع : « لا يجوز بمقتضى قرار من رئيس الجمهورية أن تنشأ هيئات عامة محلية ، سواء طبقا لاحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ باصدار قانون الهيئات العامة ، الذى خول رئيس الجمهورية سلطة انشاء هيئات عامة تتبع الوزراء بصفتهم السياسية ، أو طبقا لاحكام قوانين الادارة المحلية التى لم تتضمن نصا يخول رئيس الجمهورية انشاء هيئات عامة محلية » (٢) .

والواقع أن هذه النتيجة غريبة : اذ الهيئات العامة ذات الصفة القومية يجوز انشاؤها بقرار جمهورى والهيئات العامة المحلية لا يجوز انشاؤها الا بقانون : فى حين أن المرافق العامة الاولى أهم من الثانية للصفة القومية التى تلحقها .

#### انشاء الهيئات العامة القومية بقانون :

إذا كان المشرع قد اصدر القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ باصدار قانون الهيئات العامة واجاز فيه لرئيس الجمهورية حق انشاء الهيئات

(١) قسم التشريع بمجلس الدولة ، ملف رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٩٧٤/٢/١٧ .

(٢) قسم التشريع بمجلس الدولة ، ملف رقم ١٦٦ لسنة ١٩٧٤ ، جلسة ١٩٧٤/٦/٣ .

العامّة بقرار منه ، فان ذلك القانون لا يعنى غل يد المشرع عن اصدار قوانين بانشاء هيئات عامّة ، بحسبان أنه صاحب الاختصاص التشريعى الاصيل ، خاصة اذا كان يترتب على انشاء الهيئة العامة الجديدة مساس باوضاع قانونية مستقرة لا يمكن تعديلها الا بقانون . والامثلة على تطبيقات هذا المبدأ كثيرة : القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ بانشاء الهيئة العامة لشئون البترول . والقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٨ بانشاء الهيئة العامة لشئون النقل المائى . والقانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٥٩ بانشاء الهيئة العامة لأبنية وزارة الحربية . والقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٩ بانشاء هيئة عامّة لشئون النقل البحرى<sup>(١)</sup> . والقانون رقم ٥٧٣ لسنة ١٩٥٩ بانشاء الهيئة العامة لتعمير الصحارى : والقانون رقم ١ لسنة ١٩٧١ بانشاء اتحاد الاذاعة والتليفزيون ولقوانين المتعددة بانشاء الجامعات الاقليمية .

### انقضاء الهيئات العامة :

بين لنا المشرع الأداة التى تنقضى بها الهيئات العامة وسبل هذا الانقضاء .

— نصت المادة ١٧ من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ سالف الذكر على أن : « يكون ادماج الهيئات العامة والغاؤها بقرار من رئيس الجمهورية » .

(١) جاء فى المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٥٩ تبريرات انشاء الهيئة العامة لشئون النقل البحرى على النحو التالى : « واذا كان قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ يجيز فى هذا الصدد أن يكون إنشاء المؤسسة العامة بقرار من رئيس الجمهورية ، الا أن مشروع القرار الخاص بانشاء الهيئة لشئون النقل البحرى رؤى أن يصدر بقانون ، وذلك نظرا لما تضمنه هذا المشروع من أحكام يستلزم تطبيقها صدور قانون ، وذلك كالأحكام الخاصة بالالزام المفروض على المصالح والوزارات وغيرها ، وكذلك الحكم الخاص بتحويل وزير الاقتصاد المركزى فرض الرسم الخاص بدمج الملاحة البحرية عيونا ، والنقل البحرى على وجه الخصوص ، وما الى ذلك من أحكام ورد نصها فى المشروع » .

وبين من هذا النص أن هناك طريقين لهذا الانقضاء : الأول يتم بالاندماج ، فيصدر قرار جمهورى بادمج هيئة عامه فى غيرها من الهيئات العامه التى تمارس نشاطا من جنس نشاطها • غير أن الادمج قد يكون كليا وقد يكون جزئيا ، وإذا كان الادمج الكلى جائزا بقرار جمهورى فإن الادمج الجزئى يكون جائزا أيضا بذات الأداة وكذلك الشأن بالنسبة لنقل تبعية هيئة أو جزء منها من وزارة الى أخرى يكون بقرار جمهورى • والثانى يتم بالالغاء ، والالغاء - كما سبق أن بينا - يأخذ احدى صورتين : اما بسحب الشخصية المعنوية من المرفق العام • وعندئذ يعود المرفق الى حالته السابقه ضمن مصالح الحكومه التى لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، واما بالاستثناء تماما عن المرفق العام •

— غير ان انقضاء الهيئات العامة بقرار جمهورى ليس أمرا مطلقا ، وانما يجرى الانقضاء بالقرار الجمهورى بالنسبة للهيئات التى أنشئت بقرار جمهورى • أما الهيئات التى أنشئت بقانون فلا يجوز الغاؤها أو ادماجها الا بقانون - ذلك أنه ، وفقا لقاعدة تقابل الاشكال ، يجب أن يجرى الانقضاء بذات الاداة التى قامت بالانشاء • وعلى ذلك فلا يجوز أن يلغى قرار جمهورى هيئة عامة أنشئت بقانون •

### (ب) ادارة الهيئة العامة :

هناك جهتان — وفقا لاحكام القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ — تقومان بادارة الهيئة العامة : مجلس ادارة الهيئة ، ورئيس مجلس ادارتها • الا أنهما يخضعان لجهة رقابة تتمثل فى الوزير المختص •

— مجلس ادارة الهيئة العامة : هو أهم جهاز فى ادارة الهيئة لأنه هو الذى يتولى ادارتها بنص القانون ، فهو الذى يتولى سلطة التقرير لأنه هو السلطة العليا المهيمنة على شؤونها وتصرف امورها واقتراح السياسة العامة التى تسير عليها الدولة • ولهذا المجلس أن يتخذ من

القرارات ما يراه لازما لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله الهيئة .  
وبصفة خاصة لمجلس الادارة الحق فى القيام بالأعمال الآتية وفقا لنص  
المادة السابعة من لقانون المذكور :

١ - إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة  
بالثئون لمالية والادارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية .  
٢ - وضع النوائح المتعلقة بتعيين موظفى الهيئة وعمالها وترقيتهم  
ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشهم وفقا  
لأحكام هذا القانون وفى حدود قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء  
الهيئة .

٣ - الموافقة على مشروع الميزانية السنوية للهيئة .

٤ - النظر فى كل ما يرى الوزير المختص أو رئيس المجلس عرضه  
من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئة .

٥ - النظر فى التقارير الدورية التى تقدم عن سير العمل بالهيئة  
ومركزها المالى .

ولتحقيق المارونه فى انعمل أجاز المشرع لمجلس الادارة أن يفوض  
فى ممارسه بعض اختصاصاته الى كل من :

١ - لجنه من بين أعضائه .

٢ - رئيس المجلس .

٣ - مدير الهيئة .

كذلك أجاز المشرع للمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين  
فى القيام بمهمة محددة .

— رئيس مجلس الإدارة : يقوم رئيس مجلس الإدارة بالمهمة التنفيذية داخل الهيئة : اذ هو الذى يتولى : بمقتضى نص المادة الثامنة من القانون : مهمة ادارة الهيئة وتصريف شئونها وفقا للاحكام التى تضمنها قرار رئيس الجمهورية الصادر بانشاء الهيئة وتحت اشراف الجهة الادارية المختصة . وقد أجاز المشرع لرئيس مجلس الإدارة حق تفويض بعض اختصاصاته الى مدير أو أكثر . ثم ان رئيس مجلس الإدارة هو الذى يمثل الهيئة فى صلاتها بالهيئات وبالأشخاص الأخرى وأمام القضاء .

وقد تضمنت الفقرة الثانية من المادة التاسعة نصا مؤداه أن رئيس مجلس الإدارة يكون مسئولا عن تنفيذ السياسة العامة الموضوعة لتحقيق أعراض الهيئة . وهذه المسئولية — فيما نرى — هى مسئولية سياسية . بمعنى ان رئيس مجلس الإدارة مسئول أمام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص عن تقصيره فى تنفيذ السياسة العامة . ويترتب على ثبوت مسئوليته عزله بقرار جمهورى بناء على اقتراح الوزير أو رئيس مجلس الوزراء . وهذه المسئولية السياسية فى رأينا لا تنفى مسئولية رئيس مجلس الإدارة الادارية والمدنية والجنائية .

— الوزير المختص : هناك مجموعه من النصوص يمكن من مطالعتها بيان مدى سلطة الوزير المختص على نشاط الهيئة : فالمادة الثامنة تقضى بأن ادارة الهيئة وتصريف شئونها يتم تحت اشراف الجهة الادارية المختصة . ثم تنص المادة (١١) على أن تبلغ قرارات مجلس ادارة الهيئة الى الوزير المختص لاعتمادها ، وعلى الوزير أن يقدم الى رئيس الجمهورية المسائل التى تستلزم صدور قرار منه فيها .

وتنص المادة الخامسة على أن للوزير المختص سلطة التوجيه والاشراف والرقابة على الهيئات العامة التابعة له . وأخيرا فان على مجلس الإدارة أن ينظر فى كل ما يرى الوزير المختص عرضه من مسائل تدخل فى اختصاص الهيئة .

## ولنا على هذه النصوص الملاحظات التالية :

**أولاً :** الواضح من هذه النصوص أن للوزير يداً طولى في تسيير نشاط الهيئة وأن استقلال الهيئات العامة أمر مشكوك فيه أو على الأقل ليس بالقدر اللازم . ثم إن التوجيه والإشراف والرقابة عبارات واسعة فضفاضة ولم يحدد المترع مدلولاتها . ومن ثم فإنها تتيح مجالاً واسعاً لتدخل الوزير وتقليص استقلال الهيئة .

**ثانياً :** أن الوزير يساهم في عملية إدارة الهيئات العامة بماله من سلطة الوصاية الإدارية عليها : فإدارة وتصريف شؤون الهيئة يجري تحت إشراف الوزير . وللوزير سلطته التوجيه والإشراف والرقابة ، ثم إن قرارات مجلس إدارة الهيئة لا تكون نهائية ونافاذة إلا باعتمادها من الوزير . ويترتب على ذلك أنه لا يجوز الأخذ بفكرة الاعتماد الضمني لقرارات مجلس الإدارة إذا لم يعتمدوها الوزير المختص خلال فترة زمنية معينة .

وقد أكدت هذه المعاني المبادئ التي أقرها قسم التشريع بمجلس الدولة إذ قال : « أن المادة (١١) من قانون الهيئات العامة قد جعلت الوزير هو صاحب السلطة النهائية في اعتماد قرارات مجلس الإدارة أو رفضها أو أعادتها ، لأن الهيئة تعتبر مرفقاً حكومياً يقوم على خدمة عامة . ويعتبر قرار الوزير في شأن ما ينتهي إليه مجلس الإدارة من قرارات هو القرار النهائي مما يتعين معه استبعاد فكرة الاعتماد الضمني لقرارات المجلس » (١) .

كما يقول قسم التشريع : « ... إن اعتماد السيد الوزير لقرارات الهيئات العامة إنما يقوم على أساس من السلطة الرئاسية مما لا يجوز معه افتراض الموافقة ضمناً بمضى مدة معينة دون اعتراض » (٢) .

(١) قسم التشريع بمجلس الدولة : ملف رقم ٣٤٣ لسنة ١٩٧٢ ، جلسة ١٩٧٢/١١/٢ وملف رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٧٢ ، جلسة ١٩٧٢/١/٢٨ .  
(٢) قسم التشريع بمجلس الدولة : ملف رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٣ ، جلسة ١٩٧٣/٥/٢ .

### المبحث الثالث

#### مشاطرة الاستغلال<sup>(١)</sup>

LA Régie Intéressée

يرجع الفضل في ستخلاص هذه الطريقة من طرق ادارة المرافق العامة الى الفقيه الكبير فالين في مقاله المنشور بمجلة القانون العام سنة ١٩٤٨ تحت عنوان « فكرة مشاطرة الاستغلال . La notion de régie intéressée » وقال عنها أنها طريقة وسط بين الادارة

المباشرة والانتزام .

والمشكلة الاساسية التي يثيرها موضوع مشاطرة الاستغلال هي مشكلة تعريفه . وذلك لعدم ورود تعريف له في التشريعات . ومن هنا اختلف الفقهاء في تعريفهم لمشاطرة الاستغلال .

#### تعريف مشاطرة الاستغلال :

يمكن تعريف عقد مشاطرة الاستغلال بأنه عقد بمقتضاه تعهد الادارة الى فرد أو شركة خاصة بادارة مرفق عام اقتصادي لحساب الادارة مقابل مكافأة مالية يتقاضاها المستغل من الادارة وهذه المكافأة تختلف صيغتها من عقد الى آخر .

---

(١) راجع في ذلك :

M. Waline : La notion de régie intéressée, R.D.P., 1948, P. 337.

Wartin : L'administration de la IIIe République, P. 453.

G. Vedel : Droit administratif, Paris, 1973, P. 830.

ومن المراجع العربية انظر الدكتور سليمان الطماوي : مبادئ القانون الاداري ، الكتاب الثاني — نظرية المرفق العام وعمال الادارة ، ١٩٧٩ ، دار الفكر العربي ، ص ١١٨ وما بعدها .

ومؤدى هذا التعريف أن المتعاقد مع الإدارة تقتصر مهمته على إدارة المرفق العام لحساب الإدارة لقاء عوض منصوص عليه في العقد . ومعنى ذلك أن المتعهد بالإدارة لا يتحمل الخسائر وإنما تتحملها الإدارة وحدها .

غير أن دى سوتو Dr Soto ينتقد هذا التعريف ويقدم تعريف آخر . ذيرى أن عقد مشاطرة الاستغلال هو استغلال مرفق عام بواسطة فرد عادى لحساب الإدارة مع مساهمة المستغل في النتائج المالية للاستغلال . بما في ذلك الخسائر ولكن في إطار محدود .

والخلاف بين تعريف دى سوتو والتعريف الأول ينحصر فيما إذا كان المستغل ( المدير ) يساهم في الخسائر أم لا .

والواقع أن هذا الخلاف مرده الى وجود بعض لنسبه بين متساوئه الاستغلال و للالتزام . والى أن التسمية التى يطلقها المتعاقدون على العقد قد لا تكون صحيحة . فبعض عقود مشاطرة الاستغلال هى في حقيقتها عقود التزام وبعض عقود الالتزام هى في حقيقتها عقود مشاطرة الاستغلال . ومن هنا يتعين البحث عن معيار للتفرقة بين عقد الالتزام وعقد مشاطرة الاستغلال .

ويقتضى البحث عن هذا المعيار ضرورة اظهار أوجه الشبه وأوجه الاختلاف بين العقدين . منوهين الى وجوب التغاضى عن الاسم أو الاصطلاح الذى يطلقه المتعاقدون على العقد والاهتمام بفحص نصوص العقد من الناحية الموضوعية وتكييفه على هذا الاساس .

### أوجه الشبه :

يشبه عقد مشاطرة الاستغلال عقد الالتزام في أن فردا عاديا ( أو شركة خاصة ) هو الذى يقوم بإدارة المرفق العام واستغلاله .



ويشبهه أيضا في أن العمال اللزمين لإدارة المشروع ليسوا موظفين  
عوميين على الرغم من مساهمتهم في إدارة واستغلال مرفق عام<sup>(١)</sup> .  
**أوجه الاختلاف :**

هناك عدد من المعايير قال بها الفقهاء للفرقة بين عقد الالتزام  
ومشاطرة الاستغلال .

يرى بعض الفقهاء أن عقد الالتزام يختلف عن مشاطرة الاستغلال  
في نقطة أساسية وهي أن الملتزم يتحمل مخاطر المشروع من حيث المكسب  
والخسارة ، كما سنرى ، في حين أن المستغل في عقد مشاطرة الاستغلال  
لا يتحمل الخسائر وهذا صحيح .

ويضيف فريق آخر إلى ذلك المعيار معيارا آخر بقولهم أن عقد  
مشاطرة الاستغلال يختلف عن عقد الالتزام في أنه يسمح للإدارة  
بممارسة سلطات أكبر حيال المستغل من تلك السلطات التي تتمتع بها  
قبل الملتزم .

ويرى فريق ثالث أن عقد مشاطرة الاستغلال يختلف عن عقد  
الالتزام في أن الملتزم هو الذي يقدم رأس المال اللازم لأعداد المرفق  
وإدارته بواسطة عماله ، أما في مشاطرة الاستغلال فالمستغل لا يقدم  
رأس المال ولا يقوم بأعداد المرفق وإنما يقوم فقط بمهمة الإدارة  
والاستغلال بعمال من عنده .

غير أن هذه المعايير جميعها ليست جامعة مانعة : فالمعيار القائل بأن  
الملتزم يتحمل الخسائر غير صحيح على إطلاقه لأن بعض الملتزمين  
يحصلون على ضمان من الإدارة بالألا يتحملوا خسائر . والمعيار القائل

---

(١) قارن الأستاذ فيدل ، المرجع السابق ، ص ٨٣٠ . حيث يقول  
أن مشاطرة الاستغلال تشبه الإدارة المباشرة من حيث أن الإدارة نفسها  
وبواسطة موظفيها هي التي تدير المرفق العام .

بأن الإدارة تحتفظ بسلطات اكبر على المستغل من تلك التى تتمتع بها قبل الملتزم غير صحيح على اطلاقه ، لأن بعض عقود مشاطرة الاستغلال تترك للمستغل حرية كبيرة بينما توجد عقود الترام تضع قيودا كثيرة على حرية الملتزم . كذلك ليس صحيحا على اطلاقه ذلك المعيار القائل بأن المستغل فى عقد مشاطرة الاستغلال لا يقدم رأس المال : اذ الواقع يثبت أن بعض المستغلين قد يشارك بجزء من رأس المال فى المشروع .

هذه المعايير السابقة وان كانت تبرز بصفة عامة بعض الفروق بين مشاطرة الاستغلال والالتزام : الا أنها — كما قلنا — ليست جامعة مانعة . أما المعيار الصحيح للترقية بين العقدين فيمكن فى طريقة حصول كل من المستغل والملتزم على اتعابه ، لأن كلا منهما يحصل على اتعابه بطريقة تختلف بشكل جوهري عن طريقة حصول الآخر على اتعابه . فالقاعدة أن الملتزم يحصل على اتعابه بواسطة الارباح التى يحققها . بينما المستغل يحصل على اتعابه من اهتمامه بنتائج الاستغلال التى لبست دائما ارباحا وعلى ذلك يدخل اكثر من عامل فى تحديد اساس مكافأته منها على سبيل المثال عدد المسافرين أو عدد المستفيدين وجملة الخدمات المقدمة أو الفائض الذى تحقق نتيجة ادارة المشروع . وعلى العكس اذا كان المستغل يتقاضى مكافأته على الفوائد التى تتحقق فان العقد يعتبر فى الحقيقة التزاما .

وهكذا فان الفارق بين الملتزم والمستغل يخلص فى أن الملتزم يدير المشروع وتكون مكافأته العادية هى الفوائد ، أما المستغل فهو يدير المشروع وتحاول الإدارة أن تقدم له حوافز باعطائه مكافآت على قدر حسن سير المشروع .

على أن المبلغ الذى يحصل عليه المستغل يختلف صيغته من عقد الى آخر : فقد يكون مبلغا ثابتا بالاضافة الى مكافأة تتغير قيمتها من سنة

الى أخرى بحسب ما ييذله المستغل من نشاط . وقد يكون المبلغ عبارة عن مكافأة تمثل جزءا من ارباح المشروع ولكنها لا تصل ابدا الى كل ارباح المشروع .

ولما كان المستغل لا يتحمل خسائر المشروع وانما تتحملها الدولة ، فان ذلك يعنى من ناحية أن المستغل يكون فى وضع آمن من المخاطر ، ويعنى من ناحية أخرى أن الدولة فى عقد مشاطرة الاستغلال تتحمل مخاطر أكثر من المخاطر العادية التى تتحملها فى العقود الاخرى المختلفة النوعية .

غير أنه مما يضيق حدة الفوارق بين الأمان ضد المخاطر الذى يتمتع به المتعاقد فى عقد مشاطرة الاستغلال وعدم تمتع غيره من المتعاقدين فى العقود الاخرى بهذا الضمان ضد المخاطر ، وجود نظرية فعل الأмир ونظرية الظروف الطارئة بحيث يمكن للمتعاقد مع الادارة أن يطلب بالتعويض استنادا الى أى من النظريتين اذا توافرت شروط كل منهما فى حالته .

واسلوب مشاطرة الاستغلال نادر التطبيق فى مصر ولم تأخذ به الادارة المصرية قبل الثورة الا فى حالة واحدة هى ادارة الاذاعة الحربية فى الفترة ما بين سنتي ١٩٣٢ و ١٩٤٧ (١) .

ومن التطبيقات الحديثة لفكرة مشاطرة الاستغلال العقد المبرم بين شركة المنتزه ووزارة السياحة لادارة قصر المنتزه بالاسكندرية . فقد قررت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسه ١٩٨٣/٣/٢ - ملف ٨٧/١/٤٧ - اعتبار مشروع العقد المبرم بين شركة المنتزه ( شركة خاصة مساهمة أسستها بعض شركات القطاع العام فى ظل قانون الاستثمار ) ووزارة السياحة ( الحكومة ) لادارة قصر المنتزه بالاسكندرية ، هو عقد ادارة أى عقد مشاطره استغلال وليس عقد الترام . وبذلك أقرت الجمعية العمومية عدم اشتراط أن يكون الطريق الوحيد لادارة المرفق بنظام الالتزام أى الامتياز دون سواء .

(١) الدكتور سليمان الطباوى ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .

المبحث الرابع  
الاقتصاد المختلط  
أو  
شركات الاقتصاد المختلط  
L'Economie Mixte

قد تأخذ طريقة ادارة المرفق العام شكل الاقتصاد المختلط أى شكل شركة تساهم فيها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بجزء من رأس المال . وبالتالي تساهم في الادارة بقدر مساهمتها في رأس المال . فإذا كانت الدولة أو أحد أشخاص القانون العام تساهم بأكثر من نصف رأس المال فإنها تتمتع بأغلبية في مجلس ادارة الشركة وتكون للدولة سيطرة حقيقية على ادارة المرفق . أما اذا كانت لدولة لا تساهم بأكثر من ٣٠٪ من رأس المال فإن الشخص الخاص المسئول عن المرفق يكون مستقلا عن سلطة العامة التي لا تمارس في هذه الحالة الا رقابة متعلقة بالقواعد الأساسية للمرافق العامة ولكنها تخضع فيما عدا ذلك لقواعد القانون الخاص<sup>(١)</sup> .

وهذه الطريقة من طرق ادارة المرافق العامة هي محاولة للاستفادة من مزايا الادارة العامة ومزايا الادارة لخاصة للمشروعات الاقتصادية . فهي تجمع بين تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الربح . ولا يخفى أن معيار الربح يعتبر أفضل معيار للحكم على مدى نجاح أى مشروع اقتصادي .

ورغم أن الاقتصاد المختلط يأخذ شكل شركة مساهمة من شركات القانون التجارى وبالتالي يخضع لاحكام قانون الشركات ، فان شركات

الاقتصاد المختلط تتباين في ضورها وفي الاحكام التي تخضع لها تبعا لمدى مساهمة لدولة في الشركة وللشروط التي ترد في عقد تأسيسها .

وقد رأينا أن الريجي المباشر والهيئات العامة أسلوبان تتولى عن طريقهما الدولة ادارة المرفق العام ، ومن ناحية أخرى فان ادارة المرفق العام قد تكون بواسطة الافراد وذلك بأسلوب الالتزام . أما أسلوب الاقتصاد المختلط فهو وسيلة مختلطة يشترك فيها الدولة والافراد في ادارة المرفق العام . وتكون مساهمة الدولة في الاقتصاد المختلط عن طريق المساهمة في رأس المال وفي الادارة .

وتكون المساهمة المالية للدولة في شركة الاقتصاد المختلط عن طريق انصبة . وهذه الانصبة قد تكون حصة مالية وقد تكون حصة عينية . ففي شركات المناجم والمحاجر وآبار البترول ومساقط المياه يكون نصيب الدولة حصة عينية . ويتبع في ادارة المرفق أساليب القانون الاداري . وتتنازل للدولة عن صفتها كسلطة عامة وتقف على قدم المساواة مع الافراد المساهمين في الشركة .

ويترتب على مساهمة الدولة المالية أو العينية في المشروع مساهمتها في ادارة المشروع .

ويتولى ادارة شركة الاقتصاد المختلط : مجلس ادارة وجمعية عمومية .

والمعروف أن الجمعية العمومية في الشركات المساهمة هي التي تنتخب مجلس الادارة . غير أنه في شركات الاقتصاد المختلط يوجد نوعين من أعضاء مجلس الادارة : أعضاء مجلس الادارة الذين ينتخبهم الجمعية العمومية ، والأعضاء الذين تعينهم الدولة ولا يكون للجمعية العمومية أي ( م ١٢ - القانون الاداري )

سلطة عليهم . والاعضاء الذين يمثلون الدولة يمثلونها بصفتين : بصفة الدولة صاحبة حصة مالية أو عينية في الشركة وهدفها تحقيق ربح ، ثم بصفة الدولة قائمة على حماية المصلحة العامة .

وقد يؤدي دفاع ممثلي الدولة في مجلس الادارة عن المصلحة العامة الى غلبة رأيهم بهذه الصفة . مما قد يؤدي الى تحول المشروع الى نظام الريجي المباشر والى استبعاد أصحاب الاسهم من الافراد العاديين عن الادارة .

وللحيلولة دون الجنوح بالمشروع نحو الريجي المباشر يجب للتمييز بشأن المسائل المعروضة على مجلس الادارة بين نوعين من المسائل . مسائل ذات طابع فني وهذه يجب تقييد اختصاصات ممثلي الدولة بشأنها . ومسائل متعلقة بالسياسة الاقتصادية العامة للدولة وهذه المسائل يتمتع بشأنها ممثلو الدولة باختصاصات واسعة بمقتضى عقد تأسيس الشركة .

ويطبق نظام الاقتصاد المختلط في كثير من دول أوروبا لادارة المرافق العامة . ففي ألمانيا ، وخاصة الهيئات المحلية ، تتم ادارة مرافق انتاج وتوزيع الغاز والكهرباء والنقل داخل المدن عن طريق شركات الاقتصاد المختلط . وفي فرنسا يطبق نظام الاقتصاد المختلط في كثير من مرافق النقل الجوي والبحري . وفي بلجيكا تدير الشركة الاهلية للسكك الحديدية المرفق عن طريق الاقتصاد المختلط (١) .

وبعض شركات الاقتصاد المختلط حلت محل شركات للترام بعرفاق عامة . بينما نشأت بعض الشركات أصلا على أساس الاقتصاد المختلط . وفي بعض الحالات حلت شركات الاقتصاد المختلط محل مشروعات فردية

---

(١) توفيق شحاته : القانون الادارى ، ص ٢٣١ .

بحته . وتحبد كثير من الهيئات المحلية في الدول التي تأخذ بنظام الحكم المحلي اللجوء الى أسلوب الاقتصاد المختلط لادارة بعض المرافق العامة المحلية .

ومن أمثلة نظام الاقتصاد المختلط في مصر قبل قوانين التأمين سنة ١٩٦١ : بنك التسليف الزراعى التعاونى الذى أنشئ سنة ١٩٣١ والبنك الصناعى الذى أنشئ سنة ١٩٤٧<sup>(١)</sup> ، وشركة الحديد والصلب التى أنشئت سنة ١٩٥٤ .

ويرى الفقه مستندا الى فتوى صادرة من مجلس الدولة في مايو سنة ١٩٥٧ أن شركة السكر والتقطير المصرية شركة اقتصاد مختلط<sup>(٢)</sup> .

ويلاحظ لفقه أن القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ بتأميم بعض الشركات والمنشآت ثم القانونين رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ . ورقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ كان من شأنها فتح المجال أمام التوسع فى الاخذ بفكرة الاقتصاد المختلط . غير أن القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٦٣ قد أأم معظم شركات الاقتصاد المختلط .

وقد عادت المشاركة بين الدولة والأفراد فى الشركات الى الظهور مع سياسة الانفتاح فى بعض الصناعات الهامة مثل الحديد والصلب والبتترول والمشروعات العمرانية والسياحية .

ونظرا لاشتراك الدولة فى رأس مال شركات الاقتصاد المختلط فانها تبسط عليها رقابة من أجهزتها : فمن ناحية توجد رقابة الجهاز المركزى

---

(١) توثيق شحاته . المرجع السابق ، ص ٤٣٢ — ٤٣٤ .

(٢) الطباوى : ١٩٧٩ . ص ١٢٤ .

للمحاسبات الذى يمارس اختصاصاته بالنسبة للهيئات والشركات العامة والمنشآت التابعة للهيئات ، ومن ناحية أخرى تمارس النيابة الادارية رقابة بمقتضى قانون النيابة الادارية على الشركات التى تساهم فيها الحكومة أو الهيئات العامة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو التى تضمن لها الدولة حدا أدنى من الارباح<sup>(١)</sup> .



## المبحث الخامس

### التزام المرافق العامة

#### La Concession de Service Public

يقابل طريقة إدارة المرافق العامة بالاستغلال المباشر ، بواسطة لدولة أو أحد اشخاص القانون العام الاخرى ، طريقة ادارة المرافق العامة عن طريق فرد عادى أو شركة خاصة تحت اشراف الدولة ويطلق على هذه الطريقة الأخيرة اصطلاح الترام أو امتياز المرافق العامة . والمرافق العامة التى تعهد الدولة بإدارتها الى الافراد أو الشركات عن طريق الالتزام هى مرافق اقتصادية تدر عادة ربحا ، ولذلك يقبل عليها الافراد والشركات الخاصة . ومثال هذه المرافق توريد المياه أو الكهرباء أو تسيير شبكة ترام أو اتوبيس ، أو استغلال موارد الثروة الطبيعية كاستخراج البترول وكادارة قناة السويس ( قبل التأميم ) ، وكذلك تعمير بعض المناطق الصحراوية أو تحويلها الى مناطق سياحية ... الخ . ويطلق على من يقوم بادارة مثل هذه المرافق اسم الملتزم le concessionaire ، كما يطلق على الادارة اسم السلطة مانحة الالتزام .

Autorité concédante

#### تعريف عقد الالتزام :

عرف القانون المدنى المصرى عقد الترام المرافق العامة فى المادة ٦٦٨ منه بالآتى : « الترام المرافق العامة عقد الغرض منه ادارة مرفق ذى صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الادارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد اليها باستغلال المرفق لفترة معينة من الزمن » .

كما قامت محكمة القضاء الادارى بتعريف عقد الالتزام وبيان طبيعته على النحو التالى : « ان التزام المرافق العامة ليس الا عقدا اداريا

يتمتع أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته . وتحت مسؤوليته المالية . بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية وطبقا للشروط التي توضع له . بأداء خدمة عامة للجمهور . وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على لارباح . فالالتزام عقد ادارى ذو طبيعة خاصة . وموضوعه ادارة مرفق عام . ولا يكون الا لمدة محدودة . ويتحمل المتزم بنفقات المشروع واخطاره المالية . ويتقاضى عوضا في شكل رسوم يحصلها من المنتفعين .. » (١)

يبين مما تقدم اهمية عقود الالتزام ومدى اختلافها عن طريقة الادارة أو الاستغلال المباشر : فبمقتضى عقد الالتزام نخول الدولة أو إحدى الاشخاص المعنوية الاخرى ( المحافظة والمركز والمدينة ولحى والقرية ) فردا أو شركة في التحول محلها في ادارة المرفق لمدة محددة . على أن يقدم المتزم الاموال والعمال اللازمين لادارة لمشروع . بحيث لا تتكلف السلطة العامة شيئا من النفقات . ولا يعتبر العمال لقائمون على ادارة هذا المرفق موظفين عموميين . بل أجراء يخضعون في نزاعاتهم مع المتزم لاحكام القانون المدني . وتختص بنظر مزارعاتهم المحاكم العادية . وفى مقابل ما يقدمه المتزم من اموال وعمال لازمين لتقديم الخدمة للجمهور يتقاضى المتزم عوضا من جمهور المنتفعين لقاء الخدمة التي يحصلون عليها . فالمرفق اذن لا يقدم خدماته بالمجان كما هو الشأن فى كثير من المرافق الادارية . وكما يستولى المتزم على ارباح المرفق ، فانه أيضا يتحمل مخاطر الخسائر .

---

(١) مدونة القضاء الادارى فى حكمها رقم ١٤٦ لسنة ٨ ق ، الصادر

بجلسة ١٩٥٦/٣/٢٥ : السنة العاشرة ، ص ٢٥٩ .

ونستطيع مما تقدم أن نحدد خصائص عقد الالتزام في النقاط التالية:

- ١ - الالتزام عقد ادارى ذو طبيعة خاصة .
  - ٢ - موضوعه ادارة مرفق عام ذو طبيعة اقتصادية .
  - ٣ - مدته محدودة بعدد معقول من السنين تسمح للمترم بجنى ما انفقته من مال وجهد في نشاء وإدارة المرفق .
  - ٤ - يتحمل المترم وحده المخاطر المالية لنشاط المرفق .
  - ٥ - يخضع اعداد المرفق وإدارته لرقابة السلطة مانحة الالتزام .
  - ٦ - يحكم المرفق الذى يدار بطريق الالتزام كافة القواعد التى تحكم سير المرافق العامة من حيث ضرورة سيرها بانتظام واطراد ، وتحقيق المساواة بين المنتفعين ، وعدم جواز الحجز على اموالها ، وحق الادارة فى التدخل باستمرار لتعديل قواعد سير المرفق .
- ويقتضى اجلاء هذه الخصائص أن نعرض لطبيعة عقد الالتزام وكيفية انشائه ثم الآثار التى يربته قبل المتعاقدين من جانب والمنتفعين من جانب آخر .

### \* ١ - طبيعة عقد الالتزام وكيفية انشائه

لما كان عقد التزام المرافق العامة هو احلال فرد أو شركة محل السلطة العامة فى ادارة مرفق عام يقدم خدماته للجمهور لقاء اجر معلوم تحت رقابة واشراف الادارة ، فقد اختلف فى تحديد طبيعة هذا العقد لأنه يتضمن جانبين من القواعد : جانب يتعلق بحقوق المترم المالية وجانب آخر يتعلق بتسيير وتنظيم المرفق العام .

ولذلك فقد ذهب بعض الفقهاء فى بادئ الأمر الى تغليب جانب القواعد المتعلقة بتسيير وتنظيم المرفق آخذين فى الاعتبار أن المرفق الذى

يقوم الملتزم على ادارته هو مرفق عام ، الاصل فيه أن يدار بالطريق المباشر ، وأن الخدمة التي يؤديها هذا المرفق هي من صميم اختصاصات الادارة . ولذلك يرى هذا الفريق أن عقد الالتزام مصدره الارادة المنفردة للسلطة العامة مانحة الالتزام ، وأن لهذه السلطة دائما حق التدخل وتعديل قواعد الالتزام بارادتها المنفردة دون توقف على رادة الملتزم .

هذا الرأي وان ساد في الفقه الالماني ، كما اخذ به الفقه الايطالي في أواخر القرن التاسع عشر الا أنه يؤخذ عليه أنه يضمن في اغفال دور الملتزم الى الحد الذي يحدد مركزه ويدفعه الى الاحجام عن القيام بمثل هذا الدور .

ولذلك ذهب فريق آخر الى القول بأن عقد الالتزام هو عقد مدنى . تسوده قاعدة المقد شريعة المتعاقدين . غير أن هذا الرأي يتميز بالتطرف كسابقه لأنه يغفل حق الادارة في التدخل وتعديل شروط الالتزام ، وهذا يتنافى مع طبيعة النشاط الذى يقوم المرفق على تحقيقه وهى الخدمة العامة . ثم انه من ناحية اخرى يغفل أن عقد الالتزام يقدم للملتزم مزايا لا يتمتع بها غيره من أطراف العقود المدنية كتمنل الدومين العام واحتكار تقديم خدمة عامة .

وامام هذين الرأيين المتطرفين قام العميد ديجى بتحليل نصوص العقد وانتهى الى رأى وسط مؤداه أن عقد الالتزام عقد مركب يشمل نوعين من القواعد :

(أ) النوع الاول : نصوص تنظم العلاقات المالية بين الملتزم والسلطة مانحة الالتزام . ومثال هذه النصوص تلك المتعلقة بمدة الالتزام ، وطريقة استرداده ، وطريقة تنفيذ الاشغال العامة اللازمة لانشاء المرفق . هذه

النصوص هي نصوص تعاقدية لا يجوز تعديلها الا باتفاق الطرفين والا  
الترم المخالف بتعويض الطرف الآخر . ثم هي من ناحية أخرى نصوص  
لا تهم المنتفعين بخدمات المرفق .

(ب) النوع الثانى : نصوص تتعلق بتنظيم المرفق وتسييره كالنصوص  
المتعلقة بتحديد الرسوم : ومواعيد تقديم الخدمة ، وتوفير السلامة  
للمنتفعين ، وشروط الانتفاع بالخدمة . هذه النصوص وامثالها تهم — كما  
هو واضح — المنتفعين من خدمات المرفق ، ولذلك فهي نصوص تنظيمية أو  
لائحية ، يجوز للادارة تعديلها بالحذف أو الاضافة أو التعديل فى كل  
وقت دون توقف على رضا الملتزم .

ويمكن القول عموما أن النصوص اللائحية هي النصوص التى لا يمكن  
الاستغناء عنها سواء كان المرفق يدار عن طريق الملتزم أم عن طريق  
الادارة المباشرة . فى حين تكون النصوص تعاقدية اذا امكن الاستغناء عنها  
فيما لو أدير المرفق عن طريق الادارة المباشرة .

وفى مصر مر تكليف عقد الالتزام بمراحل . فقد اعتبر القضاء فى  
البداية عقد الالتزام عقدا مدنيا . وكان هذا هو اتجاه المحاكم المختلطة .

الا أن القضاء عدل فيما بعد عن هذا الرأى . ويعتبر تعريف القانون  
المدنى لعقد الالتزام تأكيدا لطبيعته المزدوجة اللائحية ولتعاقدية . وقد  
عرض القانون المدنى فى نصوصه من ٦٦٩ — ٦٧٣ لاحكام العقود التى  
يبرمها المنتفعون مع الملتزم ، وهذه العقود لا خلاف عليها أنها عقود  
مدنية . أما القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ فقد ميز بين النصوص اللائحية  
والنصوص التعاقدية فى عقد الالتزام ورتب على هذا التمييز نتائج  
القانونية

كما أن القضاء الإدارى المصرى قد أخذ بهذه التفرقة بين نصوص عقد الالتزام ، اذ تقول محكمة القضاء الإدارى فى شأن عقد الالتزام :

« أن عقد الالتزام ينشئ فى أهم شقيه مركزا لائحيا يتضمن تخويل الملتزم حقوقا مستمدة من السلطة العامة يقتضيها قيام المرفق واستغلاله . وهذا المركز اللائحى الذى ينشئه الالتزام ، والذى يتصل بالمرفق العام ، هو الذى يسود العطية بأسرها . أما المركز التعاقدى فيعتبر تابعا له ، وليس من شأنه أن يحول دون صدور نصوص لائحيه جديده تمنح الالتزام ، كما أن من حق السلطة مانحه الالتزام أن تقوم أثناء تنفيذ الالتزام - بتعديل هذا المركز اللائحى ، وأنه ولو أن الشروط اللائحية تتقرر باتفاق يبرم بين السلطة مانحة الالتزام والملتزم الا أن هذا الاتفاق ليس عقدا ، ولا يترتب عليه التزامات دائنيه ومديونيه . بل هو يقرر قاعدة وينشئ مركزا قانونيا أو لائحيا ، ومن ثم فإن حق الدوله فى تعديل هذا المركز بارادته المنفردة من الامور التى تخرج عن نطاق الجدل ... » (١) .

### أداة منح التزامات المرافق العامة وتطورها :

نظرا للأهمية التى تحظى بها التزامات المرافق العامة فقد ورد النص على طريقه منحها فى الدساتير المصرية المتعاقبة ، ولم يترك هذا الأمر للقانون العادى .

دستور ١٩٢٣ :

فالمادة ٣٧ من دستور ١٩٢٣ نصت على أن : « كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعىة فى البلاد ، أو مصلحه من مصالح الجمهور الهامه ، وكل احتكار ، لا يجوز منحه الا بقانون ... » .

(١) محكمة القضاء الإدارى ، القضيتان رقما ٢٨٥ ، ١٣٦٧ لسنة ٧ ق ، جلسة ١٩٥٧/١/٢٧ المجموعة ، السنة ١١ ، ص ١٦٠ .

وقد اختلف الرأي آنذاك حول المقصود بكلمه « بقانون » ، وذهب  
الرأى الراجح الى أن المقصود هو صدور قانون في كل حاله يراد فيها  
منح الامتياز : لأن عبارة الدستور جاءت واضحة ، اذ قالت « بقانون »  
ولم تقل « بناء على قانون » أو « بمقتضى القانون » أو « وفقا لأحكام  
القانون » والعبارات الثلاث الأخيرة وما يشابهها هي فقط التي تجيز للسلطة  
التشريعية ضمنا تفويض السلطة التنفيذية في القيام بعمل ما ، أما ولم  
يرد بالنص الدستورى احدى هذه العبارات الثلاث فان للتفسير السليم  
هو أن يصدر قانون في كل حاله على حدة .

#### دستور ١٩٥٦ :

أما دستور سنه ١٩٥٦ فلم يشأ السير على نهج دستور ١٩٢٣ ،  
ولذلك فقد ميز بين الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية  
والمرافق العامة وبين الالتزامات التي تتضمن احتكارا ، وحدد لكل نوع  
اجراءات خاصه في منحه . بل وأفرد لكل نوع مادة مستقلة :

فالمادة ٩٨ من الدستور المذكور تنص على أنه : « ينظم القانون  
القواعد والاجراءات الخاصه بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد  
الثروة الطبيعية والمرافق العامه ... » .

أما المادة ٩٩ فتنص على أنه « لا يجوز منح احتكار الا بقانون  
والى زمن محدد » .

ومفاد هذه التفرقة أنه بالنسبة لالتزامات استغلال موارد الثروة  
الطبيعية والمرافق العامه فان منحها يكون بقرار ادارى استنادا الى  
القانون الذى ينظم قواعد واجراءات منح الالتزامات المذكورة . أما  
بالنسبة للالتزامات التى تتضمن احتكارا فقد ظل للوضع على ما كان عليه  
وهو ضرورة صدور قانون بمنحها في كل حالة على حدة .

## دستور ١٩٥٨ المؤقت :

لم يأت هذا الدستور بأحكام مغايرة لدستور ١٩٥٦ : ولذا ظل الحال على ما هو عليه : الاحتكار يمنح بقانون ولمدة محددة ( المادة ٣٠ من الدستور ) أما بالنسبة لاستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة فقد صدر لقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ في شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة وتعديل شروط الامتياز (١) ونص في مادته الأولى على أن : « يكون منح الامتيازات المتعلقة باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، وكذلك أى تعديل فى شروط الامتياز يتعلق بشخص صاحب الامتياز أو مدة الامتياز أو نطاقه أو الإمتاوة ( العائدات ) بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الأمة » .

ويكون تعديل ما عدا ذلك من الشروط بقرار من الوزير المختص على أنه بالنسبة الى موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعة لوزارة الحربية يكون منح الامتيازات باستثمارها وتعديل شروطها بقرار من وزير الحربية إذا لم تتجاوز مدة الامتياز خمس سنوات « (٢) » .

ومؤدى الفقرة الأخيرة من هذا النص أن المشرع أفرد نصا خاصا لاستثمار موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعة لوزارة الحربية وجعل منح الامتياز بشأنها بقرار من وزير الحربية بشرط ألا تزيد مدة الامتياز عن خمس سنوات ، فان زادت عدنا الى الأصل وهو ضرورة صدور قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الأمة ( مجلس الشعب ) .

(١) صدر هذا القانون فى ظل دستور ١٩٥٨ أذ نشر فى الجريدة الرسمية فى ١٩/٧/١٩٥٨ - العدد ١٥ ، فى حين أن الدستور المؤقت صدر فى ٢٠ مارس سنة ١٩٥٨ .

(٢) أضيفت الفقرة الأخيرة من هذه المادة بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٦٠ .



### دستور ١٩٦٤ :

نصت المادة ٧٤ منه على أن : « ينظم القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة » .

ولم يرد في هذا الدستور إشارة للاحتكار ، ومن ثم فان منح الالتزامات بصفه عامه ايا كان موضوعها يكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الأمة .

### دستور ١٩٧١ الحالي :

جاء بالمادة ١٢٢ النص على أن : « ينظم القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة » .

ولم يميز هذا الدستور — كسابقه — بين الاحتكارات وغيرها ، ومن ثم فان العمل يجري وفق أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ ، ويكون منح الامتيازات بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب باستثناء الامتياز باستغلال موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعه لوزارة الحربيه فيكون بقرار من وزير الحربية متى كان لمدة أقصاها خمس سنوات .

### مدة عقد الالتزام :

كانت عقود الالتزام تمنح في القديم لمدد طويله تصل في بعض الأحيان الى ٩٩ سنة ، كما هو الشأن بالنسبة لعقد امتياز قناة السويس . الا أنه نظرا للتطور الاقتصادي السريع الذي يشهده عالم اليوم نص للقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ سالف الذكر على أنه : « لا يجوز منح التزامات المرافق العامة لمدة تزيد على ثلاثين سنة » .

ومن المسلم به أن هذا القيد الزمى يسرى على كافة أنواع الالتزامات سواء كانت لادارة مرفق عام أم لاستغلال موارد الثروة الطبيعية أم للاحتكارات .

### اختلاف عقود الالتزام عن التراخيص المؤقتة :

يستوى الملتزم والمرخص له مؤقتا في أن كلا منهما يقوم باستغلال مرفق عام . إلا أن عقود الالتزام تخضع لاحكام مغايرة لاحكام التي تصدر بناء عليها التراخيص . فالتراخيص مؤقتة بطبيعتها وتمنح لآجال قصيرة ستة أشهر أو سنة ، أما عقود الالتزام فتمنح لآجال طويلة ، وإن كانت لا تزيد عن ثلاثين سنة . والتراخيص تصدر بقرار ادارى فقط ، أما عقود الالتزام فتمنح بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب . والتراخيص المؤقتة قد تمنحها جهة الادارة اذا تعذر منح الاستغلال عن طريق الالتزام . كما أن القانون قد يشترط استغلال المرفق العام لمدة سنة عن طريق الترخيص قبل أن يجرى استغلاله عن طريق الالتزام . والتراخيص غير قابله للتجديد ، ويحق لجهة الادارة مانحة الترخيص الغاؤه في أى وقت تشاء دون أن يحق للمرخص له الادعاء بحق مكتسب أو بحقه في التعويض ، أما عقود الالتزام فتتضمن أحكاما انتهائهما .

هذه الفوارق قد اجملتها المحكمة الادارية العليا في أحد أحكامها بقولها : « ... ومن حيث أن التفرقة في الأحكام المنطبقة على كل من عقود التزام المرافق العامة والتراخيص المؤقتة ، ولو أن كليهما خاص باستغلال المرافق العامة ، هو أمر عرفه المشرع ، ووضع في شأنه نصوصا صريحة في القوانين الخاصة بالنقل العام للركاب بالسيارات . وآية ذلك أن المشرع أصدر القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٠ في شأن النقل العام

للكاب بالسيارات نصت المادة الثانية منه على أن يسبق صدور القانون بمعد الالتزام ( وذلك في ظل دستور ١٩٢٣ ) إجراء مزايدة عامه ، وأوجبت المادة الثالثة أن ينص في وثيقه الالتزام على أن يؤدي الملتزم أتاوة لا تقل عن ٤٪ من اجمالي الإيرادات ، وأجازت المادة للرابعة لوزير المواصلات منح تراخيص بالاستغلال اذا ما تعذر منح الامتياز ، ونصت المادة السادسة على أنه يجب أن يشتمل الترخيص المشار اليه في المادتين السابقتين على شروط مطابقه للشروط التي تحصل المزايدة على أساسها في حالة الالتزام وأن يؤدي عن كل سيارة مرخصه أتاوة مقدارها ٢٪ من اجمالي إيرادها . ثم صدر القانون رقم ٦٩٩ لسنة ١٩٥٤ بشأن النقل انعام للركاب بالسيارات وألغى القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٠ المشار اليه وحل محله ، وكانت التفرقة فيه بين الأحكام المنطبقة على كل من عقد الالتزام والترخيص المؤقت أظهر ، فقد أوجبت المادة الثانية أن يصدر قانون بمعد الالتزام وألا يمنح الالتزام الا بعد فتره يحددها وزير المواصلات لا تجاوز السنه ، ويكون استغلال النقل طوال المدة السابقة على منح الالتزام والسير في تنفيذه بطريق الترخيص . . . ونصت المادة السادسة على أنه يجوز لوزير المواصلات ، اذا تعذر استمرار الالتزام في خط أو منطقته أن يمنح الاستغلال فيها بطريق الترخيص الى أن يصبح طريق الالتزام ممكنا ، ونصت المادة السابقة على أن يحدد وزير المواصلات شروط الترخيص المشار اليه في المادتين الثانية والسادسه ، على أن تكون مطابقه بقدر الامكان لشروط المزايدة أو الممارسه الخاصة بالالتزام (١) .

واستطرد الحكم قائلا : « ومن حيث أنه يتضح من استقراء هذه الأحكام أن المشرع فرق بين عقد التزام المرفق العام وبين الترخيص

(١) المحكمة الادارية العليا ، الحكم رقم ٤٤٠ لسنة ١١ ق ، جلسة ١٧/١/١٩٧٠ ، المجموعة ، السنة ١٥ ، العدد الاول ، ص ١٤٠ وما بعدها .

المؤقت في الشروط والأحكام المنطبقة على كل منهما : فقد أخضع عقد الالتزام فيما يتعلق بالأرباح التي يحققها الملتزم الى الأحكام المتضمنة في القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ ، بينما أخضع التراخيص المؤقتة التي قد تمنحها جهة لادارة اذا ما تعذر منح الاستغلال عن طريق الالتزام . للشروط التي يحددها وزير المواصلات ( طبقا للقانون ٦٩٩ لسنة ١٩٥٤ ) . ولذا كان القانونان المشار اليهم لا ينطبقان على خطوط اتوبيس مدينه القاهرة و نما يسريان على خطوط اتوبيس الأقاليم وحدها . غير أنهما يكشفان بوضوح وجلاء عن أن المشرع نفسه يفرق بين عقد الالتزام وبين الترخيص المؤقت في شأن الأحكام المنطبقة على كل منهما ، وهذا يؤكد ما سبق ذكره من أن أحكام القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالترزم المرافق العامة لا يسرى على تراخيص المؤقتة اذا خلت من نصوص صريحة توجب تطبيق أحكامه عليها » (١) .

ويستفاد من القواعد التي تضمنها حكم المحكمة الادارية العليا أن استغلال المرفق العامة عن طريق التراخيص لم يكن الا على سبيل الاستثناء في حالة تعذر منح الاستغلال عن طريق الالتزام أو لمواجهة ظروف طارئة .

### انتهاء عقد الامتياز :

ينتهي العقد بطريقة طبيعية اذا انتهت المدة المحددة لعقد الامتياز فيعود المشروع مجانا الى الدولة . وقد ينتهي بطرق غير طبيعيه كما في حاله القوة القاهرة التي يستحيل معها على الملتزم تنفيذ التزامه ، أو باسقاط الالتزام عن الملتزم لأسباب قومية كما هو الشأن بالنسبة للقانون

(١) راجع الحكم سالف الذكر . جلسة ١٧/١/١٩٧٠ ، المجموعة ، السنة ١٥ - العدد الاول - ص ١٤١ .

رقم ١٥٥ لسنة ١٩٦٠ الصادر بإسقاط الالتزامات والتراخيص الممنوحة لبعض شركات النقل لمدينة القاهرة ومن بينها خطوط القاهرة (أبو رجيله) ، أو يكون بالاسترداد قبل نهاية المدة المتفق عليها مع تعويض الملتزم عن الأضرار التي أصابته من جراء ذلك في حالة مخالفة الملتزم للالتزامات التي فرضها عليه عقد الالتزام ، كما هو الشأن بالنسبة لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ (١) الذي صفى الشركة المصرية للاراضى والمباني وهي الشركة التي كانت متعاقدة عن طريق الامتياز لتعمير منطقة المعمورة بالاسكندرية وأحل محلها المؤسسة العامة للتعمير والأنشاءات السياحية . وأخيرا يكون انتهاء عقد الالتزام باسترداد جهه الادارة للمرفق العام قبل نهاية المدة المتفق عليها في العقد ، مع تعويض الملتزم عن الأضرار التي أصابته من جراء الاسترداد طبقا لنصوص العقد ، حيث أن القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ قد أوجب أن ينص في عقد الالتزام على شروط وأوضاع استرداد المرفق قبل انتهاء مدته .

(١) جاء في المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ ما بلى :  
كان أهم دواعي التعاقد مع الشركة المذكورة ( الشركة المصرية للاراضى والمباني ) القيام على مرفق حيوى هام هدفه جعل منطقة المعمورة منطقة سكنية ممتازة وتزويدها بمرافق سياحية واجتماعية جديدة على مستوى عالمي وعلى أن تكون مباني تلك المنطقة وفقا لنماذج تقرها الوزارة لكل جزء من اجزائها .

كما جاء بذات المذكرة الإيضاحية أن تقارير ديوان المحاسبات وجهات الرقابة الادارية الحكومية اجمعت على أن هذه الشركة قد اخلت بالتزاماتها التي فرضتها عليها عقد الالتزام ، وأنه من ثم وبسبب ما تقدم اقتضى الصالح العام تصفيتها وأيلولتها الى مؤسسة عامة تنشأ باسم المؤسسة المصرية للتعمير والأنشاءات السياحية .

راجع في التطور التشريعى لشركة المعمورة للاسكان والتعمير حكم المحكمة العليا في الدعوى رقم ١٠ لسنة ١٩٦٢ قضائية عليا ( تنازع ) جلسة ١٩٧٤/٦/٢٩ ، مجموعة احكام المحكمة العليا في الفترة من انشاء المحكمة سنة ١٩٧٠ حتى نهاية يوليو سنة ١٩٧٦ ، ص ١٠٩ ومابعدا ..  
( ١٣ م - القانون الادارى )

## \* ٢ = الحقوق الناشئة عن عقد الالتزام

يولد عقد الالتزام -حقوقاً لأطرافه ، أى- للسلطة مانحة الالتزام وللملتزم، كما يولد أيضاً حقوقاً للمنتفعين من خدمات المرفق . وسوف نتناول بيان هذه الحقوق على التوالى :

### (١) حقوق السلطة مانحة الالتزام :

أوضحت أحكام قانون الالتزام رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ حقوق السلطة مانحة الالتزام ، وأجعلتها فى ثلاثة :

**الحق الأول : حق الرقابة على انشاء وإدارة المرفق العام موضوع الالتزام :**

تنص المادة السابعة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المشار اليه ( المعد له بالقانون رقم ٤٩٧ لسنة ١٩٥٤ ، وبالقانون رقم ١٩٥٨ لسنة ١٩٥٨ ) على أنه : « لمنح الالتزام أن يراقب انشاء المرفق العام موضوع الالتزام وسيره من النواحي الفنية والإدارية والمالية » . وله فى سبيل ذلك تعيين مندوبين عنه فى مختلف الفروع والإدارات التى ينشئها ، للتعهد باستغلال المرفق ، ويختص هؤلاء المندوبون بدراسة تلك النواحي وتقديم تقرير بذلك لمانح الالتزام .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير مانح الالتزام أو المشرف على الجبهه مانحة الالتزام ، أن يعهد الى ديوان المحاسبة بمراقبة انشاء المرفق وسيره من النواحي المالية ، أو أن يعهد بالرقابة الفنية والإدارية عليه الى أية هيئة خاصة .

« كما يجوز للوزير المختص أن يقرر تشكيل لجنة أو أكثر من بين موظفى وزارته أو غيرها من الوزارات والهيئات العامة لتولى أمر من امور الرقابة على التزامات المرافق العامة .

« وفي هذه الحالة يتولى ديوان المحاسبة (الجهاز المركزي للحسابات حاليا) أو الهيئة أو اللجنة المكلفة بالرقابة دراسة النواحي التي يخطبها رقابتها ، وتقديم تقرير بذلك الى كل من الوزير المختص ، والجهة مانحة الالتزام .

« وعلى الملتزم أن يقدم الى مندوبي الجهات التي تتولى الرقابة وفقا للاحكام السابقة ، كل ما قد يطلبون من أوراق أو معلومات أو بيانات أو احصاءات ، كل ذلك دون الاخلال بحق مانح الالتزام في فحص الحسابات والتفتيش على ادارة المرفق في أي وقت .»

ويتضح من هذا النص أن للإدارة مانحة الالتزام حقا في رقابة المرفق العام موضوع الالتزام سواء وقت إنشاء المرفق واعداده للمهمة التي يقوم بها - أم أثناء سيره وتأديته للخدمة العامة . وأن هذه الرقابة تشمل النواحي الفنية والادارية والمالية . وللقيام بمهمة الرقابة - عذرة وسائل : فاما أن تعين الادارة مندوبين عنها في الفروع والادارات التي ينشئها الملتزم لاستغلال المرفق ، ولما أن تستصدر قرارا جمهوريا بإسناد مهمه الرقابة المالية للجهاز المركزي للحسابات ، واسناد الرقابة الفنية والادارية الى هيئة عامة أو خاصة ، واما أن يكون أخيرا عن طريق لجنة أو أكثر تشكل بقرار من الوزير المختص . وعلى أي من الجهات المذكورة التي يسند اليها أمر الرقابة أن تقدم تقريرا بذلك الى جهتين : الوزير المختص ، والجهة مانحة الالتزام .

ويجب على الملتزم من ناحية أخرى أن ييسر لجهة الرقابة أداء مهمتها ، بأن يقدم لها كل ما تطلبه من أوراق أو معلومات أو مستندات أو احصاءات .

وحق الجهة مانحة الالتزام في الرقابة على اعداد المرفق وادارته هو حق أصيل لها تستمد من طبيعة المرفق العام ، وعلى ذلك لا يجوز حرمانها من هذا الحق ، بل لها أن تستعمل هذا الحق حتى ولو لم ينص عليه في وثيقة الالتزام . وهذا ما قررته المذكرة الايضاحية للقانون رقم ١٨٥ لسنة ١٩٥٨ سالف الذكر بقولها : « حق الرقابة على الملتزم حق أساسي مرده الى فكرة المرفق العام وما يقتضيه سيره وانتظامه ، وهو حق ثابت للجهة مانحة الالتزام ولو لم ينص عليه في العقد ، بل يظل موجودا طالما وجد المرفق العام » وعن حكمة النص على حق الرقابة على الملتزم ، في المادة السابعة سالفه للبيان ، قالت المذكرة الايضاحية : « وقد تضمن المشروع المقترح تعديل نص المادة ٧ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بما يكفل تحقيق رقابة أدق وأوفى على الملتزم لكفالة سير المرفق العام » .

### الحق الثاني : حق تعديل النصوص اللائحية بالارادة المنفردة للتح الالتزام :

النصوص لللائحية التي يتضمنها عقد الالتزام هي — كما سبق أن أوضحنا النصوص التي يجوز للجهة مانحة الالتزام أن تعدلها بارادتها المنفردة . ومثالها أن تطلب الجهة مانحة الالتزام من صاحب امتياز نقل بالتوبييس أن يمد خطوطا جديدة للمناطق الجديدة ، أو أن يزيد عدد الاتوبيسات المستعملة ، أو يعدل أوقات تسييرها ، أو أن يستخدم عربات نقل أفضل . ومثالها أيضا حق تعديل قوائم الأسعار بالزيادة أو النقص . الا أنه اذا ترتب على ذلك التعديل ضرر بالملتزم جاز تعويضه حتى لا يخل ذلك التعديل بالتوازن المالي للعقد القائم وقت ابرامه .

وقد نصت المادة الخامسة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ سالف الذكر على هذا الحق بقولها : « لمانح الالتزام دائما ، متى اقتضت المنفعة



القائمة ، أن يعدل من علقاه نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم في التعويض ان كان له محل » .

### الحق الثالث : حق استرداد المرفق قبل نهاية مدته :

هذا الحق شأنه شأن الحقين السابقين من الحقوق الأصلية التي يجوز للجهة الادارية مانحة الالتزام أن تلجأ اليه دائما حتى ولو لم ينص عليه في وثيقة الالتزام . وأصله هذا الحق نابعة من الأصل أن تقوم الحكومة بإدارة المرافق العامة بنفسها . الا إذا ارتأت أن المصلحة العامة تقتضي ادارتها عن طريق الالتزام . وعلى ذلك فإذا اقتضت المصلحة العامة للمرة الثانية ادارة المرفق العام عن طريق الادارة المباشرة ، لا عن طريق الالتزام ، فإن للسلطة مانحة الالتزام الحق في استرداده مع تعويض الملتزم عن الأضرار التي أصابته ان كان لذلك محل ، أى اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . ولا يحق للملتزم في هذه الحالة أن يدفع حق الادارة في الاسترداد بأن له حقا مكتسباً . أو بالقوة الملزمة للعقد .

ولتأكيد هذا الحق نصت المادة (٤) من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧  
« كما سبقت الإشارة — على أن : » يجب أن تحدد وثيقة الالتزام شروط وأوضاع استرداده قبل انتهاء مدته » .

والأصل أن المرفق العام يعود بعد استرداده خاليا من الالتزامات حيث يكون الملتزم وحده هو المسؤول عن كافة التزاماته قبل الغير في الفترة التي كان يقوم فيها بإدارة المرفق العام . بعبارة أخرى ان الجهة الادارية التي تقوم على ادارة المرفق العام بعد استرداده من الملتزم لا تكون خلفا عاما أو خاصا لهذا الملتزم فيما يتعلق بديونه أو حقوق العمال قبله .

وهذا ما أكدته قسم التشريع بمجلس الدولة حيث قيل: «انه من المسلم به أن الدولة أو المؤسسة العامة أو الهيئة التي تتولى إدارة المرافق الملتزم بها بعد إسقاط الالتزام لا تكون خلفا عاما أو خالصا للملزم السابق بل يكون الملزم وحده مسؤولا عن التزاماته قبل إدارة الدولة المباشرة للمرفق الملتزم به ، ولا حق له قبلها ألا في قيمة ما قد يستحق من تفويض عن أصول أو منشآت لا تتحول الى مانح الالتزام بدون مقابل عند استرداد الالتزام » (١) .

غير أن تطبيق هذا المبدأ على عمال المرفق الملتزم به سوف يلحق بهم الأضرار ، خاصة إذا كان الملتزم أجنبيا وكانت أمواله موجودة ، ومن ثم سوف يصعب على هؤلاء العمال أن ينالوا حقوقهم بالتنفيذ على أمواله في الخارج . لهذا كان من المستحسن أن تقوم الدولة بأداء حقوق عمل المرفق الملتزم به على أن تقوم هي بالرجوع على الملتزم في الخارج . ويقوم هذا الوفاء من جانب الدولة على أساسين : الأول : أن العمال المذكورين حين يقاضون الملتزم فإنهم يختصمون جهة الإدارة التي قامت باسترداد المرفق الملتزم به ليصدر الحكم في مواجهتها . ومن هنا تستطيع الإدارة أن تقوم بالوفاء للعمال على أن ترجع على الملتزم فيما بعد . الثاني : هو نص المادة السابعة من دستور سنة ١٩٧١ الذي يقرر قيام المجتمع المصري على التضامن الاجتماعي .

---

(١) مجلس الدولة — قسم التشريع — جلف رقم ٢٣٥ لسنة ١٩٧٢ ، جلسة ١٩٧٢/١٢/٢١ .

وقارن الدكتور سليمان الطماوى — مبادئ القانون الإدارى — الكتاب الثانى ، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة ، ١٩٧٩ ، دار الفكر العربى ، ص ١٠٨ حيث يقول « نأذا ما استردت الإدارة الالتزام فانها تحل محل الملتزم في كل ما يتعلق بالمرفق ، ككيونه ، والتزاماته قبل محاله » .

ولهذا فان قسم التشريع بمجلس الدولة بعد أن قرر المبدأ سالف الذكر ، اضاف أن التضامن الاجتماعى يفرض على الدولة التزاما بإصدار قانون يقضى بقيام الدولة بالوفاء لهؤلاء العمال بحقوقهم على أن ترجع بهذه الحقوق على الملتزم السابق . وذلك بقوله « مؤدى ذلك عدم مسئولية الدولة عن الفروق المالية المستحقة لعمال المرفق قبل الشركة التى اسقط عنها الالتزام لأنها ليست خلفا عاما أو خاصا لها ، على أنه لا يتفق مع مبدأ التضامن الاجتماعى فى المجتمع الاشتراكى المنصوص عليه فى المادة (٧) من الدستور اندائم أن تضيع حقوق هؤلاء العاملين بسبب تعذر رجوعهم على الشركة للتنفيذ على اموالها بالخارج وهو أمر تقتصر عنه طاقة هؤلاء جميعا . ولذلك فان هذا المبدأ يقتضى استصدار قانون بأن تتولى الدولة أداء هذه المبالغ على أن ترجع بها على الشركة » (١) .

### (ب) حقوق الملتزم :

يوند عقد الالتزام كذلك حقوقا للملتزم . ولما كان الملتزم فردا كان أو شركة يسمى دائما الى الربح ، فانه يمكن اجمالى حقوقه فيما يلى :

### الحق الاول : حق اقتضاء مقابل :

للملتزم حق اقتضاء مقابل من المنتفعين بخدمات المرفق ، وهذا الحق هو الذى يعول عليه الملتزم فى تعويض النفقات وجنى الارباح . ولولا الأهمية التى يمثلها هذا الحق لدى الملتزم لما أقبل على التعاقد . ولهذا فقد اختلف الفقهاء حول طبيعة هذا الحق وهل يدخل ضمن الشروط التعاقدية أم الشروط اللائحية لعقد الالتزام ؟ فذهبوا فى أول الأمر الى أنه يدخل ضمن الشروط التعاقدية ، ثم عدلوا عن ذلك واعتبروه من الشروط اللائحية .

(١) الملف سالف الذكر ، رقم ٢٣٥ لسنة ١٩٧٢ ، جلسة ١٩٧٢/١٢/٣١

غير أنه نظرا لأهمية هذا الحق بالنسبة للملتزم أخذ المشرع المصري موقفا وسيطا بأن جعل للملتزم حق تحديد المقابل فان غالى في تحديده أو حده بوجه لا يتفق والمصلحة العامة جاز لمنح الالتزام أن يتدخل بما يحقق المصلحة العامة. ولهذا نصت المادة الخامسة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ سالف الذكر على أن : « لمنح الالتزام دائما ، متى اقتضت ذلك المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسه اركان تنظيم المرفق العام موضع الالتزام وبوجه خاص قوائم الاسعار الخاصة به ، وذلك مع مراعاة حق الملتزم في التعويض ان كان له محل » .

ومفاد ما تقدم أن حق الملتزم في تحديد المقابل ليس حقا مطلقا . ويرتّب على ذلك أنه يجب على الملتزم اذا رغب في رفع مقابل الانتفاع أن يخطر جهة الادارة بهذه الزيادة ومقدارها سلفا . فان اخطرها ولم ترد عليه خلال فترة زمنية معقولة كُن له أن يطبق الزيادة وعندئذ يكون لجهة الادارة أن تتدخل بالتعديل استنادا الى نص المادة الخامسة سالف الذكر والى نص المادة (٢) التي تقرر حق منح الالتزام في اعادة للنظر في قوائم الاسعار عقب كل فترة زمنية على الاسس التي تحدد في وثيقة الالتزام . اما اذا لم يخطر الملتزم جهة الادارة بالزيادة التي أدخلها على مقابل الانتفاع . فان لها أن تطالبه قضاء أو عن طريق التنفيذ المباشر برد ما تقاضاه من المنتفعين . وحيث أنه يستحيل رد هذه المبالغ المحصلة من المنتفعين بالزيادة ، فانها تصب في الخزنة العامة .

ونظرا لما قد يحققه الملتزم من أرباح طائلة ، بحسبان أنه يحتكر المرفق وبالتالي لا يوجد منافسون له ، فقد نص المشرع على حد أعلى لا يجوز أن تتعداه أرباح الملتزم ، وذلك في المادة الثالثة من ذات القانون المشار اليه : « لا يجوز أن تتجاوز حصة الملتزم السنوية في صافي أرباح

استغلال المرفق العام عشرة في المائة من رأس المال الموظف والمرخص به من مانح الالتزام . وذلك بعد خصم مقابل استهلاك رأس المال .

وما زاد على ذلك من صافي الأرباح يستخدم أولاً في تكوين احتياطي خاص للسنوات التي تقل فيها الأرباح عن عشرة في المائة .

وتتف زيادة هذا الاحتياطي متى بلغ ما يوازي عشرة في المائة من رأس المال .

ويستخدم ما يبقى من هذا الزائد في تحسين وتوزيع وتوسيع المرفق العام أو في خفض الأسعار حسبما يرى مانح الالتزام .

وهنا تتضح أهمية الرقابة على النواحي المالية للمرفق حتى يمكن أعمال احكام هذا النص .

### الحق الثاني : حق الحصول على المزايا التي يقررها مانح الالتزام :

قد تلتزم الجهة مانحة الالتزام بتقديم بعض المزايا للملتزم حتى يتمكن من القيام بمهمته . وتتضمن وثيقة الالتزام هذه الالتزامات التي تقع على عاتق مانح الالتزام . والمسلم به أن هذه الشروط شروط تعاقدية لا يجوز لمانح الالتزام بإرادته المنفردة الغاؤها أو تعديلها أو عدم الوفاء بها والا ترتبت على ذلك مسؤوليته . وان كانت المزايا كلها أو بعضها جوهرية بحيث يستحيل أو يصعب تشغيل المرفق بدونها كان للملتزم حق فسخ العقد والمطالبة بالتعويض . ومن أمثلة هذه المزايا أن تتمتع الإدارة بتقديم قرض للملتزم أو غير ذلك من التسهيلات المالية ، أو أن تقدم له قطعة أرض معينة يقيم عليها المرفق ، أو أن تلتزم بعدم التعاقد مع الغير أو الترخيص له في ممارسة ذات النشاط الذي يقوم به المرفق . . . الخ .

### ١- الحق الثالث : توفير التوازن المالى للعقد :

إذا ترتب على تدخل مانح الالتزام ، وممارسة حقه في تعديل أركان تنظيم المرفق موضوع الالتزام أو في تعديل قواعد استغلاله ، ضرر مالى للملتزم ، فإن على مانح الالتزام أن يعرضه عن الإصرار التى حاقت به بما يعيد التوازن المالى للعقد الى سيرته الاولى . ذلك أنه اذا سلمنا بحق الإدارة دائماً في التدخل لتحقيق المصلحة العامة ، فإن ذلك لا يعنى اهدار مصالح الملتزم المالية .

وقد أشارت المادة السادسة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ المشار إليه الى فكرة الاخلال بالتوازن المالى للملتزم . -

### (ج) حقوق المنتفعين :

يرتب عقد الالتزام المبرم بين الإدارة مانحة الالتزام والملتزم حقوقاً للمنتفعين ، وهذه الحقوق تكون تارة قبل الإدارة ، وتارة أخرى قبل الملتزم .

#### ١- حقوق المنتفعين تجاه الإدارة :

بيتا فيما سبق أن الأصل فى المرافق العامة هو أن تقوم الحكومة ذاتها بإدارتها بالطريق المباشر ، إلا اذا اقتضت المصلحة العامة أن تمهد بهذه المهمة الى ملتزم نيابة عنها ، مع احتفاظ الإدارة بالحقوق سالفة الذكر : حق للرقابة على المرفق ، وحق تعديل النصوص ، وحق استرداد المرفق . غير أن هذه الحقوق لم تنقر للملادارة إلا لمصلحة المنتفعين ، والمرافق العامة عموماً سواء كانت تدار بالطريق المباشر أم بالالتزام هدفها خدمة جمهور المواطنين . وعلى ذلك فإذا قصرت الإدارة فى استعمال الحقوق المقررة لها تجاه الملتزم ، فإن للمواطنين الحق فى أن يطلبوا منها

كتابة التدخل وإجبار المترم لاحتزام شروط العقد . وقد يحدث ألا تستجيب الإدارة لطلب التدخل ، وعندئذ ينشأ قرار إداري سلبي بعدم التدخل بمجرد مضي ستين يوما على تقديم الطلب ، يحق للمتقمن الطعن فيه بالإلغاء أمام مجلس الدولة .

وإذا حكم مجلس الدولة بإلغاء القرار المذكور ، فإن تنفيذ هذا الحكم يوجب على الإدارة أن تتدخل وتلتزم المترم باحتزام شروط العقد .

وأشد ما يثير جمهور المتقمن ويحركهم نحو اتخاذ مثل هذا الاجراء هو أن يخل المترم بقاعدة المساواة بينهم . ولذلك نص القانون المدني في المادة ٦٧٠ على أنه : « (١) إذا كان ملترم المرفق محتكرا له احتكارا قانونيا أو فعليا ، وجب عليه أن يحقق المساواة التامة بين عملائه سواء في لخدمات العامة أو في تقاضى الأجور » . (٢) ولا تحول المساواة دون أن تكون هناك معاملة خاصة تنطوى على تخفيض الأجور أو الاعفاء منها . على أن ينتفع بهذه المعاملة من يطلب ذلك ممن توافرت فيه شروط يعينها المترم بوجه عام . ولكن المساواة تحرم على المترم أن يمنح أحد عملائه ميزات يرفض منحها للآخرين » . (٣) وكل تمييز يمنح على خلاف ما تقضى به الفقرة السابقة ، يوجب على المترم أن يعوض الضرر الذى قد يصيب الغير من جراء ما يترتب على هذا التمييز من إخلال بالتوازن الطبيعي في المنافسة المشروعة » .

## ٢ - حقوق المتقمن تجاه المترم :

يأخذ التعامل بين المتقمن والمترم شكل العقود ، هذه العقود قد تكون مكتوبة أو شفوية ، وفى الحالين يتعين تحقيق المساواة بين المتقمن . ويشترط بالنسبة للعقود المكتوبة أن تأتى شروطها مطابقة لمقد الالتزام وملحقاته وإلحكام القوانين المتصلة بنشاط المرفق .

ولهذا نص القانون المدني في المادة ٦٦٩ على أن : « يلتزم المرفق العام يتعهد بمقتضى العقد الذى يبرمه مع عميله بأن يؤدى لهذا العميل على الوجه المألوف ، الخدمات المقابلة للأجر الذى يقبضه وفقا للشروط المنصوص عليها فى عقد الالتزام وملحقاته ، وللشروط التى تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من قوانين » .

وتنص المادة ٦٧١ من ذات القانون على أن « يكون لتعريفات الاسعار التى قررت السلطة العامة قوة القانون بالنسبة الى العقود التى يبرمها الملتزم مع عملائه فلا يجوز للمتعاقدين أن يتفقا على ما يخالفها .  
(٢) ويجوز اعادة النظر فى هذه القوائم وتعديلها . فاذا عدلت الاسعار المعمول بها وصدق على التعديل : سرت الاسعار الجديدة دون أثر رجعى من الوقت الذى عينه قرار التصديق لسريانها . وما يكون جاريا وقت التعديل من اشتراكات فى المرفق العام يسرى عليه هذا التعديل من زيادة أو نقص فى الأجور وذلك فيمابقى من المدة بعد التاريخ المعين لسريان الاسعار الجديدة » .

ويثور للتساؤل حول طبيعة هذه العقود وما اذا كانت عقودا مدنية أم ادارية ؟

والواقع أن هذا التساؤل له أهمية خاصة فى الوقت الراهن . ان المرافق العامة التى تدار عن طريق الالتزام هى مرافق اقتصادية ، كما سبق القول ، تقوم على تحقيق الربح . وأنه يتعين عدم الخلط بين عقد الالتزام ذاته والعقود التى يبرمها الملتزم مع المنتفعين ، فعقد الالتزام عقد ادارى كما سبق القول محله تسعير مرفق عام . أما عقود الملتزم مع المنتفعين فهى — فيما نرى — عقود مدنية تحكمها روابط القانون الخاص وتختص بنظر المشاكل التى تثيرها المحاكم العادية . وذلك لعدم توافر



شروط العقد الإداري في هذه العقود . فالإدارة ليست طرفاً في هذه العقود وهذا أمر جوهري ، ثم إن هذه العقود لا تتطوّل على شروط استثنائية ، وإن انطوت على بعض هذه الشروط فإنها لا تعدو أن تكون من قبيل عقود الأذعان التي نظمها القانون للخاص . ثم إن هذه العقود لا تتعلق بمرق عام بقصد المساهمة في تنظيمه وتسييره ، وإنه هي عقود تنصب على الانتفاع بخدمة يقدمها المرفق دون المساهمة في تنظيمه وتسييره .

وهذا ما كشفت عنه المحكمة العليا بقولها : « أن نشاط شركة المعمورة للسكان والتعمير في قيامها على مرفق التعمير والانشاءات السياحية بالمعمورة لا يعتبر من قبيل ممارسة السلطة العامة ، ولذلك فإن علاقتها بالمنتفعين بهذا المرفق من خولتهم حق شغل الكباشن العامة على شاطئ البحر لا تحكمها قرارات إدارية بالترخيص في شغل تلك الكباشن بل تحكمها روابط تعاقدية نشأت بينها وهي من روابط القانون الخاص وتخضع لأحكامه ٠٠٠٠ (١) » . وقد سبق أن بينا أن شركة المعمورة كانت حتى سنة ١٩٦٢ تدار عن طريق الائتلاف .

وعلى ذلك تكون عقود شركة المعادي للتعمير مع عملائها عقوداً مدنية ، وكذلك الشأن بالنسبة لشركة المقطم وشركة مصر الجديدة للتعمير .

وينطبق نفس الحكم على الخدمات التي تقدمها الدولة الاشتراكية للمواطنين بموجب عقود ، طالما أن الدولة لا تظهر في هذه العقود بمظهر السلطة العامة ، ولا يساهم المتعاقدون مع الدولة بموجب هذه العقود في إدارة المرفق العام أو تنظيمه . ومثال هذه العقود : عقد توريد الأنارة ،

(١) المحكمة العليا - الدعوى رقم ١٠ لسنة ١٩٦٤ - ق. عليا (خارج) -

عقود توريد الغاز ، عقود التليفون ، عقود إيجار المساكن الشعبية ..... الخ . ذلك أن المرافق العامة التي تقدم مثل هذه الخدمات هي مرافق اقتصادية ، كان من الممكن أن تدار عن طريق الالتزام . إلا أن اتجاه الدول نحو الاشتراكية ضيق من فرص اللجوء إلى طريقة الالتزام في إدارة المرافق العامة .

وقد اكدت المحكمة العليا هذه المبادئ في بعض من احكامها حيث تقول في حكم صدر في ٣ أبريل سنة ١٩٧٦ : « العقارات التي تنشأها مجالس المدن لاسكان بعض المواطنين بقصد تخفيف ازمة المسكن لا تعتبر اموالا عامة في حكم المادة ٨٧ من القانون المدني ، ذلك أن الاموال العامة طبقا لهذا النص هي العقارات والمنقولات التي للدولة أو لاشخاص الاعتبارية العامة التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار جمهوري أو قرار من الوزير المختص . فمعيار لتعرف على صفة المال العام هو التخصيص للمنفعة العامة . وهذا التخصيص لا يتوافر بالنسبة لهذه العقارات ذلك أن هذه المباني مخصصة لفئة محددة من المواطنين بقصد تخفيف ازمة المساكن ومن ثم تدخل في الملكية الخاصة لمجلس المدينة . كذلك فإن العلاقة بين المنتفعين بها ومجلس المدينة تقوم على اساس تعاقدى وهذا التعاقد لا يتسم بميزات وخصائص العقود الادارية اذ يتعين لاعتبار العقد اداريا أن تكون الادارة بوصفها سلطة عامة طرفا فيه وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه وأن يتميز بانتهاج اسلوب القانون العام فيما يتضمنه من شروط استثنائية غير مألوفة في روابط القانون الخاص وهذه الخصائص لا تتوافر في العقود المحررة بين مجلس المدينة والمنتفعين بهذه المباني . أما الشروط غير المألوفة المنصوص عليها في هذه العقود فضلا عن أنها لا تكفى وحدها لاعتبار العلاقة عقدا اداريا مع تخلف الخصيصتين الآخرين المميزتين

للعقود الادارية آنفة الذكر فان تلك الشروط مألوفة مع نوع خاص من العقود المدنية وهي عقود الاذعان وقد نظمها القانون المدني بنصوص تكفل دفع اضرارها عن الطرف الضعيف « (١) » .

وفي حكم آخر تقول المحكمة العليا : « يتمين لاعتبار العقد عقدا اداريا أن يكون أحد طرفيه شخصا معنويا عاما وأن يكون تعاقده بوصفه سلطة عامة وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه وأن يتسم بالطابع المميز للعقود الادارية التي تتميز بانتهاج اسلوب القانون العام فيما يتضمنه من شروط استثنائية غير مألوفة في روابط القانون الخاص . فاذا كان العقد مثار النزاع بين الطرفين قد أبرم بين مورث المدعى عليهم وبين الهيئة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية وهي مرفق اقتصادي بقصد الافادة من خدمة المرفق المذكور الخاصة بالاتصالات التليفونية أى لتحقيق خدمة خاصة للمشارك وليس له أى صلة بنشاط المرفق أو بتسييره وتنظيمه ، فانه يخضع للاصل المقرر في شأن العقود التي تنظم العلاقة بين المرافق الاقتصادية وبين المتفعين بخدماتها باعتبارها من روابط القانون الخاص لانتهاء مقومات العقود الادارية وخصائصها المتقدم ذكرها بالنسبة اليه ولا يؤثر في هذا النظر ما تضمنه هذا العقد من شروط استثنائية قد يختلط الأمر بينها وبين الشروط الاستثنائية التي يتميز بها اسلوب القانون العام في العقود الادارية ، ذلك أن تلك الشروط مألوفة في نوع خاص من العقود المدنية وهو عقود الاذعان ، وقد نظمها القانون المدني بنصوص تكفل دفع اضرارها عن الطرف الضعيف ، فاجاز للقاضي اعفاء هذا الطرف من تنفيذها كما اجاز له تعديلها اذا كانت شروطا تعسفية وأخيرا حظر تفسير العبارات الغامضة في عقود الاذعان تفسيرا ضارا بمصلحة الطرف المذعن » (٢) .

---

(١) المحكمة العليا — الدعوى رقم ١٢ لسنة ٤ ق عليا ( نزاع ) ،  
جلسة ١٩٧٦/٤/٣ .  
(٢) المحكمة العليا — الدعوى رقم ٨ لسنة ٥ ق عليا ( تسويع ) —  
جلسة ١٩٧٥/٤/٥ .



## الباب الثالث

### تنظيم النشاط الاقتصادي الخاص

نما في السنوات الأخيرة علم القانون الاقتصادي الذي ينقسم الى قسمين كبيرين : القانون الاقتصادي العام والقانون الاقتصادي الخاص . ويعالج القانون الاقتصادي العام مظاهر تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي . أثره على الاقتصاد القومي وتأثره به .

وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي صور مختلفة . كما أن لهذا التدخل أثرًا على القانون الإداري . وعلى ذلك نبهت على التوالي :

الفرع الأول : صور نشاط الإدارة الاقتصادي .

الفرع الثاني : أثر تصرف الجوانب الاقتصادية في القانون الإداري .

### الفرع الأول

#### صور نشاط الإدارة الاقتصادي

تتدخل الدولة في المجالات الاقتصادية بأسلوب أكثر ايجابية من تدخلها في مجال الضبط الإداري وأقل من تدخلها عن طريق المرفق العام .

ويكون هذا التدخل عن طريق اتخاذ قرارات إدارية ذات أثر مباشر أو غير مباشر على الاقتصاد وقد أدى تدخل الدولة في المجال الاقتصادي وازدياد نشاطها الاقتصادي الى أحداث تغيير هام في العلاقة بين القانون العام والقانون الخاص . فقد تأثر النظام العام المعروف في القانون ( م ١٤ - القانون الإداري ص ١ )

المدنى ، وبرز ما يمكن أن يسمى بالنظام العام الاقتصادى كما يقوم الدولة بدور رئيسى فى مجال الائتمان وعلى ذلك نبث على التوالى :

**المبحث الأول : النظام العام الاقتصادى**

**المبحث الثانى : دور الدولة فى مجال الائتمان ..**

### **المبحث الأول**

#### **النظام العام الاقتصادى**

يتميز النظام العام الاقتصادى عن النظام العام التقليدى فى أن الأخير ذو طابع سلبي اذ أنه يقتصر على منع بعض التعاقدات بينما النظام العام الاقتصادى يتميز بطابع ايجابى . وتختلف درجة ايجابية النظام العام الاقتصادى باختلاف الايديولوجية التى تعتقها الدولة . وهنا يميز الفقه بين النظام العام فى ظل الليبرالية الحديثة وبين النظام العام فى ظل الاقتصاد الموجه .

#### **التدخل فى ظل الليبرالية الحديثة :**

لاتهدف الليبرالية الحديثة الى تحطيم الاقتصاد القائم على السوق أو القضاء على حرية التعاقد وانما تسعى فقط الى تصحيحها .

ويتمثل هذا التصحيح فى مجموعة من الأوامر تمنع بعض الأنشطة التى قد تهدد حرية التعاقد . من ذلك الاجراءات المنظمة للتنافس والقواعد التى تحرم الاتفاقات والتعاقدات التى تنطوى على غبن والقوانين التى تفرض سعراً محدداً لسلع معينة .

وهنا نجد أنفسنا أمام نظام ليس ببعيد عن نظام الليبرالية التقليدية . كل ما حدث هو اتساع مجال تدخل للدولة التى مازالت تقوم بدور الحارس . وسبب هذا التوسع هو ظهور قوى اقتصادية خاصة يمكنها أن

تفرض إرادتها وأحيانا تسيء استعمال حقوقها نتيجة سيطرتها على السوق أو احتكارها لنشاط معين . ويكون دور الدولة هنا هو منح هذه الاساءات الناتجة عن نشوء مشروعات خاصة عقلاية .

ويأخذ النظام العام في الليبرالية الحديثة بالشكل السليم والمشكل الايجابي معا . والمثال على الشكل الأخير الواجبات الايجابية المفروضة على شركات التأمين والشركات العقارية والبنوك .

وفي ظل هذا النظام الجديد لازالت حرية التعاقد هي الأصل ولكن تحرص الدولة على أن يكون أطراف التعاقد على بينة من شروط التعاقد منعا لاساءة استعمال الحق من جانب القوى الاقتصادية العملاقة في المجتمع الصناعي الحديث .

#### التدخل في ظل نظام الاقتصاد الموجه :

على العكس من الوضع في ظل الليبرالية الحديثة يؤدي نظام الاقتصاد الموجه الى الحد من حرية التعاقد الى حد يمكن أن يقال أن هذه الحرية ليست أساسا في المجتمع . ويترب على هذا الشك في قدرة حرية التعاقد على تسيير الحياة الاقتصادية نتائج وخيمة على الاقتصاد بصفة عامة وعلى حركة الأموال وعلى انتعاش السوق وعلى دعائم المدنية القائمة على التراضي وعلى القاعدة الأصولية والتي مؤداها أن العقد شريعة المتعاقدين .

فبينما يخضع التعاقد في النظم الليبرالية الحديثة لتنظيم مؤداه اعلام المتعاقدين واستبعاد المدلسين وذوى النوايا السيئة ، فإنه في الاقتصاد الموجه تكون العقود معدة سلفا وتكاد تكون مفروضة . فعندما يتعين حماية فريق من المتعاقدين تعد الدولة سلفا العقد وتعرض على المتعاقدين صيغة من حيث الحقوق المالية ومدة التعاقد وامتيازات كل طرف . ومن هنا يقال أن هناك نظاما يخضع له المتعاقدون ومثاله ما

يحدث في ظل قانون العمل وتحديد الأسعار وقوانين إيجارات المساكن والأراضي وعقود الانتقال ومنح القروض والتصدير والاستيراد والسمة العامة للاقتصاد الموجه هي عدم الثقة في حرية التعاقد وقواعد اقتصاد السوق . وفيما عدا هذه السمة تختلف نظم الاقتصاد الموجه فيما بينها اختلافاً بينا حسب الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها .

ويلاحظ أن المجتمعات الليبرالية تتبنى الاقتصاد الموجه في حالات الأزمات أو الحروب بشكل مؤقت . بينما تجعل المجتمعات الاشتراكية من الاقتصاد الموجه سياستها العامة .

## المبحث الثاني

### دور الدولة في مجال الائتمان

يختلف دور الدولة في مجال منح القروض أي توزيع الائتمان من دولة إلى أخرى ، ويرجع ذلك إلى اختلاف دور القطاع الخاص بالنسبة إلى القطاع العام في مجال الائتمان . ويتعين للتعرف على مدى أهمية دور الدولة في مجال الائتمان دراسة حجم ونشاط البنوك الخاصة وحجم ونشاط البنوك العامة وكذلك حجم ونشاط البنوك التي تشارك فيها الدولة مناصفة مع القطاع الخاص .

وأياً كان دور البنوك الخاصة وحجم نشاطها فإن الدولة تتولى الهيمنة على بنك البنوك أو البنك المركزي . ومعروف أن البنك المركزي تتجمع لديه جميع العمليات البنكية كما يتولى القيام بعمليات الخصم وإعادة الخصم L'escompte et le Réescompte مما يتيح البنك المركزي التحكم في عمليات الائتمان قصيرة الأجل .

والى جانب الدور الهام الذي يلعبه بنك البنوك في عمليات الائتمان هناك خزانة الدولة التي تقوم بمنح قروض قصيرة الأجل وقروض أخرى طويلة الأجل .



وتتولى الخزنة العامة تمويل عمليات البناء والتنمية في المناطق النائية والأكثر تخلفا .

وفضلا عن ذلك تنشئ الدولة هيئات ائتمانية متخصصة في مجالات اقتصادية محددة كمنح قروض للتجهيز الصناعي ومنح قروض للعقارات أو للتجارة الخارجية أو للفنادق أو لتنمية الصناعات التقليدية أو لمعاونة الفلاحين .

وفضلا عن ذلك تكون الدولة ذات مركز مهم بسبب ادارة البنك المركزي الذي يعتبر بنك البنوك يجعلها تستطيع التأثير بطريق غير مباشر على جزء كبير من العمليات البنكية التي مازالت بين يدي الأفراد العاديين .

ويؤدي وجود الدولة كأحد البنوك الى جانب البنوك الخاصة الى خلق مشاكل عديدة .

فقد تتعارض سياسة الدولة العامة مع سياسة البنوك الخاصة . ويتطلب هذا نوعا من التنسيق بين سياسة بنوك الدولة والبنوك الخاصة. أي بين السياسات العامة والمصالح الخاصة .

ولا يمكن حل هذا التعارض الا باللجوء الى اصدار قوانين تنظم النشاط الائتماني ويخضع لهذه القوانين بنوك الدولة والبنوك الخاصة على حد سواء . ونشأ عن مجموع هذه القوانين في هذا المجال ما يسمى بالنظام العام الائتماني . وهو مجال تظهر فيه الدولة بمظهر السلطة حتى لا تؤدي الحرية المطلقة الى أزمات اقتصادية خطيرة تهدد الدولة .

**التنسيق بين سياسة الدولة الاقتصادية ونشاط الدولة الائتماني :**

يبدو أن أجهزة الدولة التي تعمل في مجال الائتمان لا تعمل طبقا لخطة منسقة ، وانما يعمل كل جهاز في مجال محدد دون وجود ترابط مع اختلاف في نظم الهيئات التي تعمل في هذا المجال .

هذا الاستقلال بين هيئات الائتمان العامة المختلفة ناتج عن ظهور نشاط الدولة في مجال الائتمان وتشعبه تدريجيا ، بشكل لم تتمكن النصوص من احتوائه وتنظيمه ، أى أن الجانب العملى يسبق بكثير الجانب النظرى القانونى .

ويختلف أسلوب منح الائتمان من قطاع الى آخر ، وتختلف شروط منح الائتمان من هيئة الى أخرى اذ لا يوجد أى الترام على الهيئات العامة باحترام قواعد معينة بل أن المسألة متروكة لتقدير الدولة .

ربما كانت هناك تعليمات بفحص طلبات القروض في ضوء الخطة العامة غير أن هذه التعليمات تظل غير ملزمة .

وما يجعل مسألة التنسيق بين عمل الهيئات الائتمانية مسألة صعبة تعدد هذه الهيئات فهناك وزارة الاقتصاد ووزارة المالية وهيئة التأمينات وصندوق التوفير والبنوك المتعددة المملوكة للدولة وبنك البنوك .

وقد زاد الشعور في فرنسا بعدم وجود وحدة أو تنسيق في السياسة الائتمانية ولذلك ينادى الاقتصاديون هناك بضرورة وجود جهاز للتنسيق بين أنشطة البنوك من ناحية ، والسياسة الاقتصادية من ناحية أخرى وضرورة وجود جهاز لتوقيع العقوبات على من يخالف القواعد المتفق عليها من ناحية السياسة الائتمانية .

ويقدم الاقتصاديون عدة حجج للدفاع عن وجهة نظرهم منها أن الليبرالية المطلقة انتهت عهدا ولم تعد لها حياة في أى دولة في العالم في مجال الائتمان . وذلك منذ أوضح الاقتصاديون المحدثون ( كينز ) أن الائتمان هو عملية خلق للنقد ، وبالتالي فإنه يجب أن يخضع للتنظيم القانونى ولا يترك دون تنظيم . فالليبرالية الحديثة لم تعد تكفى بالتحليل الجزئى La micro analyse وإنما انتقلت الى التحليل الشمولى والى دراسة النظام الاقتصادى ككل La macro analyse وبهذا نشأ النظام العام الائتمانى . بحيث أصبح تحديد وثبيت سعر

الفائدة من اختصاص السلطات العامة حتى في الدول الصناعية الغربية ذات النظام الاقتصادي الليبرالي .

ومن المعروف أن السياسة النقدية من أهم وظائف الدولة ويمكن السياسة النقدية سياسة الائتمان بل إنها جزء منها لأن الائتمان يعني السيولة النقدية ، كما أن التضخم يمكن أن يكون مصدره السياسة النقدية ، ويمكن أن يرجع إلى السياسات الائتمانية أو أساليب الائتمان وما يخضع له من قواعد .

ومن ناحية أخرى وبشكل أعم يعتبر تنظيم الائتمان وسيلة حاسمة في تنظيم الاقتصاد إذ يمكن عن طريق تنظيم الائتمان التحكم في سلوك المستهلكين والمستثمرين .

ويختلف تنظيم الائتمان باختلاف الظروف فعندما تنخفض قيمة العملة ، وهي الظاهرة المعروفة بالتضخم يمكن التدخل على نحو يضبط الاستهلاك بالتضييق على القروض — الممنوحة للمستهلكين وذلك باشتراط شروط أشد لمنح هذه القروض وفرض سدادها في فترة قصيرة . هذه الشروط ستحد من الطلب على اقتراض النقود للمدى القصير لأسباب استهلاكية .

يمكن أن يكون هذا الاجراء للحد من الاستهلاك مصحوبا بتشجيع الاقتراض للاستثمار للمدى الطويل أو المتوسط . فنتحول النقود من الاستهلاك إلى الاستثمار وتخف حدة التضخم وتقف عملية تدهور العملة .

وهكذا يمكن للدولة باعتبارها قائمة بنشاط بنكي ضخم أن توجه الائتمان الوجهة التي تراها .

غير أنه توجد الى جانب بنوك الدولة البنوك الخاصة واذا أخضعت الدولة بنوكها لنظام معين لتحقيق سياسة معينة دون أن تخضع البنوك الخاصة لذات النظام فإن نشاط هذه الأخيرة يمكن أن يعرقل السياسة العامة لأن المقترضين سيتوجهون إلى البنوك الخاصة وينصرفون عن بنوك الدولة .

لهذا السبب تتدخل الدولة باصدار قانون يخضع له نشاط الدولة والنشاط الخاص . واتباع هذا الأسلوب يعتبر أمرا حتميا في هذا المجال .

هذا القانون يجب أن يطبق على البنوك العامة والبنوك الخاصة على حد سواء . ويلاحظ أن الخروج على السياسة العامة للدولة قد يكون نابعا من بنوك عامة . وتعتبر مشكلة توقيع الجزاءات على هذه البنوك مسألة هامة . وقد حدث في فرنسا توقيع جزاءات على بنك عام خرج على سياسة الحد من الائتمان التي وضعت سنة ١٩٦٩ لوقف تدهور قيمة الفرنك الفرنسى .

عاجنا حتى الآن المؤسسات الائتمانية وموقف الدولة منها غير أن نشاط الدولة في مجال الائتمان لتحقيق السياسة العامة لا يقف عند المؤسسات الائتمانية ، وإنما يتعداها الى جميع العمليات الائتمانية حيث تتدخل لتنظيم الشراء بأجل وتحديد شروطه من حيث قيمة المبالغ وأسلوب السداد وزمن السداد . وبصفة عامة تخضع عملية استئجار النقود لتنظيم قانونى وبهذا يمكن أن يقال أن الدولة تختص أيضا بتنظيم سعر الفائدة الاتفاقي .

## الفرع الثانى

### أثر تطور الجوانب الاقتصادية فى القانون الإدارى

يعتبر تطور الجانب الاقتصادية أضخم تطور طرأ على القانون الاقتصادى وهذا التطور كمى وكيفى فى آن واحد .

أما التطور الكمى فيتضح من ازدياد حجم القواعد الادارية ذات الطابع الاقتصادى ، والمتعلقة أساسا بتنظيم اقتصاد الدولة والائتمان والاستثمار وبالمشروعات العامة .

وأما التطور الكيفى فيمكن تلخيص أهم جوانبه فيما يلى<sup>(١)</sup> :

١ - هناك تعديل هام طرأ على مبدأ المساواة أمام الإدارة بسبب تدخل العناصر الاقتصادية التى تؤثر على سلوك الإدارة حيال المتعاملين معها - فقد انسحب مبدأ المساواة وحل محله التمييز بين المتعاملين مع الإدارة وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسى بشرط أن تكون اعتبارات المصلحة العامة هى الدافع وراء هذا التمييز وأن تكون الإدارة فى سلوكها هذا تهدف الى وضع التشريعات المتعلقة بالاقتصاد الموجه موضع التنفيذ

٢ - من ناحية أخرى تستعير الدولة فى نشاطها الاقتصادى وفى إدارة مشروعاتها الاقتصادية الوسائل الفنية التى تدار بها مشروعات القانون الخاص .

---

De Laubadère : Droit économique public, Dalloz. (١)

Farjat : Droit économique, op. cit.

٣ - أن تبني التخطيط يخلق مسائل ومشاكل لا يمكن حلها بالرجوع الى قواعد القانون العام أو قواعد القانون الخاص ففى إطار الاقتصاد الموجه *L'economie concertée* تستخدم الدولة اساليب القانون العقدي لتسيير نشاطها . كما تمنح الدولة وسائل القانون العام وامتيازات السلطة العامة الى هيئات خاصة وبذا ينشأ مجال من مجالات نشاط الدولة يصعب تكييفه بمفاهيم وتصنيفات القانون العام التقليدى .

٤ - كان ولا يزال القرار الإدارى هو أسلوب الدولة الأهم فى الاتصال بالأفراد . وإذا كان هناك تحول أو تطور قد طرأ نتيجة لازدياد نشاط الدولة فى المجال الاقتصادى فإن هذا التحول يتمثل فى ازدياد السلطة التقديرية للإدارة . فمن المعروف ان سلطة الإدارة عند اتخاذ أى قرار قد تكون سلطة مقيدة وقد تكون سلطة تقديرية وتكون سلطة الإدارة مقيدة اذا فرضت عليها القوانين واللوائح أن تسلك سبيلا واحدا ولم تترك لها حرية الاختيار ، بينما تكون سلطة الإدارة تقديرية اذا تركت لها القوانين واللوائح حرية الاختيار بين التصرف أو عدم التصرف ، وبين عدة طرق للتصرف أراء موقف معين .

ازدادت اذن سلطة الإدارة التقديرية ، وانحصرت السلطة المقيدة نتيجة لازدياد نشاط الدولة الاقتصادى الذى يحتاج الى تقدير ملائمة ومناسبة القرار للموقف وهو صلب السلطة التقديرية ، ففى المجالات الاقتصادية يندر أن يضع القانون قواعد تحدد كيفية التصرف وانما يكتفى بوضع ارشادات أو معايير عامة تستهدى بها الإدارة عند اتخاذ القرارات المتعلقة بالاقتصاد ، تاركة لها سلطة تقدير الموقف . بل أن القانون كثيرا ما يسمح باستعمال الوسائل الاستثنائية لتحقيق الأهداف العامة .

٥ - يلاحظ ازدياد حالات التفويض من جانب الوزير لنوابه وللمديرين وذلك لضمان حسن سير الأمور كما أن النشرات المصلحية *les circulaires* قد ازدادت أهميتها ودورها في الجهاز الإداري للدولة الحديثة .

٦ - أن القرارات الإدارية قد تكون سليمة وقد تكون أوامر ايجابية . ومثال النوع الأول أن تحرم الإدارة على الأفراد انسير بالعربات الا على الجانب الأيمن من الطرق أو أن تمنع المرور الا في اتجاه واحد أو أن تمنع استعمال مكبرات الصوت . أما الأوامر الايجابية فمثالها دفع الضرائب واداء الخدمة العسكرية . واذا كانت الصورتان من الأوامر موجودتين معروفتين منذ القدم ، فان تدخل الدولة وازدياد نشاطها الاقتصادي ادى الى نمو الأوامر الايجابية وكبر حجمها عن ذى قبل .

٧ - قد يؤدي تبني التخطيط ووضع خطط خمسية وخطط طويلة مدى الى اثاره مشاكل حول تكييفها وطبيعتها .

فمن الناحية الشكلية تصدر الخطة في شكل قانون عام في مضمونه . أى تتوفر فيه صفتا العمومية والتجريد اللازمة من تكييف العمل بأنه قانون وذلك فيما عدا بعض الأجزاء المتعلقة بالمرزنة والتنبؤات وبعض النصوص الموجهة الى أشخاص بأعينهم .

الخطة هي عمل من اعداد الحكومة يصدره البرلمان في شكل قانون والخطة يمكن خلال السنوات العديدة لها أن تكون محل تعديل في أهدافها ولكن قابلية الخطة للتعديل لا يفقدها كل قيمتها .

غير أن الخطة رغم صدورها أو التصديق عليها من جانب السلطة التشريعية ليست مشمولة بالقوة التنفيذية . واذا كانت الخطة اجبارية وملزمة في المجتمعات الشيوعية فانها لا تعدو ان تكون مجرد برنامج في الدول ذات الاقتصاد المختلط . فهي في نظم الاقتصاد المختلط ليست

ملزمة للمشروعات العامة ، ومن باب أولى فهي ليست ملزمة للمشروعات الخاصة .

وقد ثارت مسألة الرجوع الى الخطة ومدى الزاميتها عند الرغبة في التعرف على مدى مشروعية قرار صدر تنفيذا للخطة ويميل الفقه الى اعتبار الخطة عملا ذا قيمة قانونية في سلم تدرج القواعد القانونية. غير ان القضاء الفرنسي لم يتعرض للمشكلة ولم يحسمها من الناحية العملية .

ويبدو أن الخطة ينظر اليها كما لو كانت وثيقة تشتمل على الأهداف والتوصيات وتحدد التوجيهات الواجب اتباعها في المستقبل . هذه الوثيقة يتم تنفيذها بواسطة مجموعة من الاجراءات التنفيذية . هذه الاجراءات تستخدمها السلطات العامة لوضع أهداف الخطة موضع التنفيذ .

فكل الوسائل القهرية . بما في ذلك تلك المصحوبة بتوقيع جزاءات جنائية يمكن استخدامها لتحقيق أهداف الخطة . اذ يمكن للسلطات العامة اصدار قرارات متعلقة بالأسعار مثلا . ويمكن أن تكون هذه القرارات مقرونة بتوقيع جزاءات جنائية على من يخالف نصوصها .

ففي يونيه سنة ١٩٦٨ صدر في ظل الخطة الخمسية العامة في فرنسا خطة هدفها تحقيق الثبات للأسعار في ظل نظام الحرية الخاضعة للرقابة . وكانت القرارات المنفذة مقرونة بتوقيع جزاءات جنائية ، بل أن السلطات العامة كان بإمكانها اجبار المنتجين على انتاج سلع معينة .

ولما كانت الخطة في الدول ذات النظام الاقتصادي المختلط هي من اعداد الدولة والأفراد فان تنفيذها يكون موضع اتفاق أيضا بين السلطات العامة وأشخاص القانون الخاص وتتبع الدولة أساليب تعاقدية أو



أساليب الإدارة الموجهة .. ومن هذه الأساليب اشباه العقود والتسهيلات المالية . ويقصد بـاشباه العقود في نطاق الخطة أن تمنح الدولة مزايا مالية للمشروعات التي تلترم بتحقيق أهداف الخطة مثل الاعفاءات الضريبية ، والتسهيلات المالية ومثلها القروض والضمانات التي تمنح للمشروعات التي تساهم في تحقيق أهداف الخطة . وقد تشجع الدولة مشقن مهن معينة لازمة للخطة بتثبيت الأسعار بالنسبة لهم بحيث يستفيدون من أسعار خاصة .

ويؤكد الفقه ان اجراءات تنفيذ الخطة مستقلة عن الخطة<sup>(١)</sup> ويؤدي لاستقلال بين الخطة واجراءات تنفيذها الى اعطاء حرية اختيار وسائل التنفيذ للسلطات العامة . وتختلف هذه النوسائل باختلاف الظروف . نفى الأزمات تلجأ السلطات العامة الى أساليب القبر بينما تلجأ الى الأساليب الاتفاقية في الظروف العادية .

وبذلك يمكن أن يقال أن الخطة عمل قانوني من طبيعة خاصة . تحتل فيه اشباه العقود والمالية الخاضعة للمفاوضة أهمية خاصة .

ومن ناحية أخرى يجب أن نفهم في مجال الخطة الجزاءات بمعنى واسع . فالجزاءات التي تعطى للقاعدة صفتها القانونية ليست بالضرورة جزاءات عقابية اذ يمكن أن نعتبر منح الامتيازات باعتبارها حافزا على عمل شىء معين ، وسيلة فعالة لضمان تنفيذ القانون .

واذا كانت السلطات العامة مقيدة بأهداف الخطة فهي حرة في اختيار وسائل تنفيذها وأشكال هذا التنفيذ . وهنا يجب التفرقة بين السلطة

التياسية وهي مسئولة عن تنفيذ أهداف الخطة ، وبين السلطة الادارية التي لا تستال عن هذه الأهداف . ولذلك يمكن أن تتعقد مسؤولية الحكومة سياسيا لأنها لم تحترم هدفا من أهداف الخطة . أما المسؤولية القانونية فلا يمكن أن تثار في وجه أى سلطة لأنها لم تحترم هدفا من أهداف الخطة .

ذلك أن الخطة عمل سياسى والمسئولية عنه مسئولية سياسية . وإذا كانت هناك وسائل قانونية لضمان تنفيذ الخطة فإنها وسائل لا ترقى الى جعل الخطة فى ذاتها قانونا وان كانت تحيط الخطة بضمانات بحيث لاتعدو مجرد برنامج ارشادى . ولذا فالخطة بالنسبة لرجل القانون تمر بمرحلة انتقالية تجعل طبيعتها القانونية محل نقاش وجدل . خاصة فى الدول التى تحتفظ بالقطاع الخاص وتترك حرية وحق الملكية للأفراد دون مساس .

## قانون رقم ٩١ لسنة ١٩٨٢

بإصدار قانون في شأن هيئات القطاع العام وشركاته<sup>(١)</sup>

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتي نصه، وقد أصدرناه :

مادة ١ - يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن هيئات القطاع العام وشركاته .

مادة ٢ - تسرى على شركات القطاع العام فيما لم يرد به نص خاص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه الأحكام التي تسرى على شركات المساهمة التي تنشأ وفقا لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

مادة ٣ - لا يترتب على تطبيق أحكام هذا القانون الاخلال بما تضمنته القوانين أو قرارات رئيس الجمهورية من أنظمة خاصة لبعض هيئات أو مؤسسات أو شركات القطاع العام وتسرى أحكامه على هذه الجهات فيما لم يرد به نص خاص في تلك القوائم أو القرارات .

مادة ٤ - يصدر رئيس الجمهورية اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

---

(١) الجريدة الرسمية العدد ٣١ تليع ١ في ١٩٨٢/٨/٤ .

**مادة ٥ -** يلغى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام والقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ ببعض الاحكام الخاصة بشركات القطاع العام .

**مادة ٦ -** يصدر الوزير المختص القرارات اللازمة لتصفية أعمال المجالس العليا للقطاعات التابعة له وأماناته الفنية .

ويستمر العاملون بهذه الجهات في تقاضي مرتباتهم وأجورهم وبدلاتهم الى أن يصدر قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الجهات ذات الشأن بنقلهم بدرجاتهم وأقدمياتهم الى هيئات القطاع العام أو شركاته أو الحكومة أو الهيئات العامة أو الادارة المحلية على أن يتم ذلك في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون . وإذا زاد ما يتقاضاه العامل عند النقل من مرتبات وبدلات عما هو مقرر للوظيفة المنقول اليها يحتفظ بصفة شخصية بما يتقاضاه الى أن يتم استهلاكه بالتقنيات أو بالعلوات أو بما يقرر بالجهة المنقول اليها من بدلات .

**مادة ٧ -** ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، ويعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره .

يبرم هذا القانون بخاتم الدولة ، وينفذ كقانون من قوانينها ،  
صدر برئاسة الجمهورية في ٢٠ شوال سنة ١٤٠٣ ( ٣٠ يوليو  
سنة ١٩٨٣ ) .

## قانون في شأن هيئات القطاع العام وشركته

### الكتاب الأول

#### هيئات القطاع العام

مادة ١ - تقوم هيئات القطاع العام في مجال نشاطها ومن خلال الشركات التي تشرف عليها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي والعمل على تحقيق أهداف خطة التنمية طبقا للسياسة العامة للدولة وخططها .

ويتولى الوزير المختص عن طريق هيئات القطاع العام المتابعة لتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجالات نشاط هذه الهيئات ومتابعة تنفيذ خطة الدولة في هذه المجالات .

مادة ٢ - تنشأ هيئة القطاع العام بقرار من رئيس الجمهورية وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتعتبر من أشخاص القانون العام ، ويحدد القرار الصادر بإنشائها :

١ - اسمها ومركزها الرئيسي .

٢ - الغرض الذي أنشئت من أجله .

٣ - الوزير المشرف عليها .

٤ - مجموعة الشركات التي تشرف عليها وتحدد على أساس تماثل أنشطتها أو تشابهها أو تكاملها ، ويؤول الى الهيئة صافي حقوق الدولة في هذه الشركات ، ويجوز أن يعمد قرار انشاء الهيئة اليها بمباشرة نشاط معين بنفسها .

٥ - ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة اللازمة لتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله .

مادة ٣ - يتكون رأس مال هيئة القطاع العام من :

١ - رؤوس أموال شركات القطاع العام التى تشرف عليها المينة والمملكة للدولة ملكية كاملة .

٢ - أنصبة الدولة فى رؤوس أموال الشركات التى تشرف عليها الهيئة والتى تساهم فيها بالاشتراك مع الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الأفراد .

٣ - الأموال التى تخصصها لها الدولة .

مادة ٤ - تتكون موارد هيئة القطاع العام من :

١ - نصيبها فى صافى أرباح شركاتها التى يتقرر توزيعها .

٢ - حصة مقابل الاشراف المقرر فى توزيع أرباح الشركات المذكورة .

٣ - ما تخصصه لها الدولة من اعتمادات .

٤ - الهبات والمنح والقروض المحلية والاجنبية التى يقبلها أو يعقدها مجلس الادارة .

٥ - أية موارد أخرى تحصل عليها نتيجة لنشاطها أو نتيجة ما تقدمه الى الشركات التى تشرف عليها أو الى الغير من أعمال أو خدمات .

مادة ٥ - يتولى ادارة هيئة القطاع العام مجلس يعين بقرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات بناء على ترشيح الوزير المختص، ويشكل على الوجه الآتى :

## ١ - رئيس مجلس الادارة .

٢ - عدد لا يزيد على خمسة من رؤساء مجالس ادارة الشركات التي تشرف عليها الهيئة ، أو من شاغلي الوظائف العليا بالهيئة اذا كانت تباشر النشاط بنفسها .

٣ - عدد لا يزيد على أربعة من ذوى الخبرة والكفاية في مجال تخصصاتهم المطلوبة للشركات التي تشرف عليها الهيئة في النواحي الادارية والتنظيمية والفنية والمالية والاقتصادية والقانونية .

ويحدد القرار ما يتقاضونه من مكافآت العضوية وبدل الحضور .

٤ - ممثل للنقابة العامة للعاملين في مجال نشاط الهيئة يختاره مجلس النقابة المذكور .

مادة ٦ - مجلس ادارة هيئة القطاع العام هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات لمباشرة اختصاصات الهيئة لتحقيق الغرض الذي انشئت من أجله في اطار الاهداف والخطط والسياسة العامة للدولة وعلى الوجه المبين بهذا القانون . وله بصفة خاصة الاختصاصات المبينة في المواد الآتية :

مادة ٧ - يختص مجلس ادارة هيئة القطاع العام بالنسبة الى الهيئة بما يأتي :

١ - الموافقة على الموازنة التخطيطة للهيئة .

٢ - الموافقة على ميزانية الهيئة والحسابات والقوائم الختامية.

٣ - وضع اللوائح الداخلية الخاصة بالهيئة واصدار القرارات المتعلقة بشئونها المالية والادارية والفنية ، وذلك دون التقيد باللوائح والنظم الحكومية .

- ٤ - وضع معايير الأداء وتقييمها وفحص التقارير التي تقدم عن سير العمل بالهيئة ومركزها المالى .
- ٥ - تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الافراد .
- ٦ - تملك أسهم الشركات عن طريق شرائها أو المساهمة في رأس مالها دون التقييد بالمدد المقررة لتداول أسهم الشركات الجديدة .
- ٧ - الاقتراض .

**مادة ٨ -** دون اخلال بما لمجلس ادارة كل شركة من الشركات التي تشرف عليها هيئة القطاع العام يختص مجلس ادارة الهيئة بالنظر في كل ما يرى الوزير المختص أو رئيس مجلس الادارة عرضه على المجلس من مسائل تتعلق بالهيئة أو بالشركات التي تشرف عليها وكذلك بما يأتى :

١ - اقرار الخطط والاهداف العامة لكل شركة ولمجموعة الشركات التي تشرف عليها طبقا للسياسة العامة للدولة وفى اطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة .

٢ - دراسة المشكلات الاساسية التي تعترض انطلاق الشركات بكامل طاقتها للملاقاة ما قد تلاقيه من معوقات من أية ناحية تؤثر على انتاجيتها واقتراح وسائل معالجتها .

٣ - اعداد الدراسات الفنية والاقتصادية المتصلة بالنشاط العام للشركات التي تشرف عليها لتطوير الممارسات والانشطة الداخلة فى نطاق اختصاصها ووضع معايير الانابة والمساءلة بحيث يكون مناطها مدى التزام الشركة بتحقيق الاغراض المستهدفة من الخطة العامة للدولة .



٤ - المتابعة الدورية للشركات في مجالات أنشطتها المختلفة خاصة في مجالات الانتاج والمبيعات والتصدير والاستثمار والعمالة والربحية والاجور والحوافز وغيرها على أساس النماذج والضوابط التي يضعها مجلس ادارة الهيئة وكذلك متابعة الشركات في تلافى ما يبديه الجهاز المركزى للمحاسبات من ملاحظات .

٥ - التنسيق بين الشركات التى تشرف عليها بعضها وبعض وبين هيئات القطاع العام الأخرى والشركات التى تشرف عليها فيما يتعلق بالأمور ذات الاهتمام المشترك لتحقيق الانتاج الأفضل والاستفادة من مزايا الانتاج الكبير .

٦ - التنسيق بين الشركات التى تشرف عليها الهيئة لتحقيق الحد الأقصى من التكامل الأمتى والرأسى بما يكفل معالجة الاختناقات الانتاجية والتمويلية وغيرها وله فى سبيل ذلك انشاء صندوق لموازنة أسعار منتجات أو أنشطة هذه الشركات ويتم تحديد مصادر تمويله بالاتفاق مع وزارة المالية .

٧ - دعم نظم التدريب المشترك بما يكفل علاج الاختناقات العمالية والفنية والادارية .

٨ - اقراض الشركات التى تشرف عليها أو ضمانها فيما تعقده من قروض .

٩ - اقتراح نقل الاستثمارات من شركة لم تستعملها الى أخرى تشرف عليها ذات الهيئة .

١٠ - اقتراح ادماج الشركة فى شركة أخرى أو تقسيمها أو إلحاقها بهيئة قطاع عام أخرى بعد الاتفاق بين الهيئتين حسبما تقتضيه المصلحة العامة .

١١ - تحديد ما يستحقه ممثلو الشركة في مجالس الادارة والجمعيات العامة للشركات التي تساهم الشركة في رأسمالها نظير جهودهم من المرتبات والمكافآت والاجور والمزايا النقدية أو العينية وبدلات الحضور وطبيعة العمل بما لا يجاوز الحد الاقصى الذي يصدر بتحديدده قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويؤول ما يزيد على هذا الحد الى الشركة .

مادة ٩ - يجتمع مجلس الادارة مرة على الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه .

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحا الا بحضور أغلبية الأعضاء وتصدر قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوى يرجح الجانب الذي منه الرئيس .

وللمجلس ان يدعو لحضور اجتماعاته من يرى الاستعانة بهم من ذوى الخبرة من العاملين بالهيئة او غيرهم دون أن يكون لهم صوت معدود فيما يتخذة المجلس من قرارات .

ويجوز للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو لجان يعهد اليها ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له أن يعهد الى رئيس مجلس الادارة أو أحد المديرين ببعض اختصاصاته ، وللمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محددة .

مادة ١٠ - للوزير المختص دعوة مجلس ادارة هيئة القطاع العام الى الانعقاد وله في جميع الاحوال حضور الجلسات وحينئذ تكون له رئاسة المجلس .

مادة ١١ - يبلغ رئيس مجلس الادارة قرارات المجلس خلال سبعة أيام الى الوزير المختص لاعتمادها ، وعلى الوزير أن يصدر قراره

بشأنها ويبلغه الى الهيئة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وصول الأوراق اليه والا اعتبرت هذه القرارات نافذة ، وذلك دون اخلال بما قد تتطلبه القوانين من اعتمادات أو موافقة سلطات أعلى .

مادة ١٢ — يمثل رئيس مجلس الادارة الهيئة أمام القضاء وفي صلاتها بالغير .

ويختص بما يأتي :

- ١ — تنفيذ قرارات مجلس الادارة .
  - ٢ — ادارة الهيئة وتصريف شئونها .
  - ٣ — موافاة الوزير المختص وأجهزة الدولة المعنية بما تطلب من بيانات أو معلومات .
- ولرئيس مجلس ادارة الهيئة أن يفوض واحدا أو أكثر من شاغلي الوظائف العليا في بعض اختصاصاته .
- مادة ١٣ — يندب الوزير المختص من يحل محل رئيس مجلس ادارة الهيئة في حالة غيابه أو خلو منصبه .

مادة ١٤ — تبدأ السنة المالية للهيئة مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بانتهائها . ويكون للهيئة موازنة تخطيطية مستقلة تعد على نمط الموازنات التجارية .

ويعتبر أموال الهيئة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ما لم ينص على خلاف ذلك في القرار الصادر بإنشائها .

وتقوم الهيئة بفتح حساب مصرفي في البنك المركزي أو أحد بنوك القطاع العام تودع فيه مواردها .

مادة ١٥ - تخضع حسابات هيئة القطاع العام لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات طبقا لما تقرره قوانين الجهاز .

ويعتبر هيئة القطاع العام من الجهات الحكومية في تطبيق المادة ١٤ من قانون ضريبة الدمغة الصادر به القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ .

مادة ١٦ - يسرى على العاملين بهيئات القطاع العام قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر به القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ .

كما يسرى حكم المادة ٤٣ من هذا القانون على العاملين بهيئات القطاع العام التى تبأشر النشاط بنفسها ، وفقا للضوابط التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء .

## الكتاب الثاني

### شركات القطاع العام

#### الباب الاول

##### في تأسيسها

مادة ١٧ - شركة القطاع العام وحدة تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى وفقا للسياسة العامة للدولة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ويجب ان يتخذ شكل الشركة المساهمة .

مادة ١٨ - تعتبر شركة قطاع عام :

١ - كل شركة يمتلكها شخص عام بمفرده أو يساهم فيها مع غيره من الاشخاص العامة أو مع شركات وبنوك القطاع العام .

٢ - كل شركة يساهم فيها أو يمتلك جزءا من رأس مالها شخص عام أو أكثر بنسبة لا تقل عن ٥١٪ مع أشخاص خاصة ، المخل في هذه النسبة ما تساهم به شركات أو بنوك القطاع العام من حصة في رأس المال .

ولا يترتب على ذلك أى اخلال بأحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ باصدار نظام استثمار المال العربى والاجنبى والمناطق الحرة أو بالاحكام والاوزاع الخاصة بالشركات القائمة عند العمل بهذا القانون .

مادة ١٩ - يصدر بتأسيس الشركة قرار من الوزير المختص بناء على اقتراح مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة وموافقة رئيس مجلس الوزراء .

وينشر هذا القرار مرفقا به نظامها الاساسى بالجريدة الرسمية .

مادة ٢٠ - يعتبر مؤسسا للشركة من يشترك اشتراكا فعليا في تأسيسها بنية تحمل المسؤولية الناشئة عن ذلك .

ويعتبر مؤسسا على وجه الخصوص كل من وقع العقد الابتدائي أو طلب الترخيص في تأسيس الشركة أو قدم حصة عينية عند تأسيسها ولا يعتبر مؤسسا من يشترك في التأسيس لحساب المؤسسين من أصحاب المهن الحرة أو غيرهم .

مادة ٢١ - تتولى تقييم الحصص العينية لجنة مشكلة بقرار من الوزير المختص تضم ممثلين عن وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات، ويجوز أن تكون الحصة العينية المقدمة من الشخص العام امتيازاً أو حقا في الانتفاع ببعض الأموال العامة أو غيره من الحقوق المتفرعة عن حق الملكية ، ويجب أن يعتمد تقييم هذه الحصص من الجمعية العامة.

مادة ٢٢ - تعفى المبالغ التي تصرفها الأشخاص العامة وشركات وبنوك القطاع العام نظير مساهمتها في رؤوس أموال الشركات التي تنشأ وفقا لأحكام هذا القانون وكذلك ما تدفعه ثمنا لشراء أوراق مالية من رسم الدمغة المقرر في قانون الدمغة رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ .

وتعفى شركات القطاع العام التي تنشأ طبقا للمادة ١/١٨ من هذا القانون من رسوم شهرها وتسجيلها .

مادة ٢٣ - تبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون قواعد وإجراءات تأسيس الشركة ونظامها الاساسى ، ويصدر بنموذج هذا النظام قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويجوز أن تتعدد نماذج النظم الأساسية للشركات حسب طبيعة أنشطتها .

## الباب الثانى

### فى الاسهم والسندات

مادة ٢٤ - يقسم رأس مال الشركة الى أسهم اسمية متساوية القيمة ولا يجوز للشركة انشاء حصص تأسيس ولا منح مزايا خاصة للمؤسسين أو لغيرهم ، ولا يجوز اصدار أسهم يعطى أصحابها امتياز من أى نوع كان ، ويحدد النظام الأساسى القيمة الاسمية للسهم بحيث لا تقل قيمة السهم عن خمس جنيهاً ولا تزيد على مائة جنيه ، ولا يسرى هذا الحكم على الشركات القائمة وقت العمل بهذا القانون .

مادة ٢٥ - يكون السهم غير قابل للتجزئة ، ولا يجوز اصداره بأقل من قيمته الاسمية ، كما لا يجوز اصداره بقيمة أعلى الا فى الأحوال وبالشروط التى تحددها اللائحة التنفيذية ، وفى جميع الأحوال تضاف هذه الزيادة الى الاحتياطى .

ولا يجوز بأية حال أن تتجاوز مصاريف الاصدار الحد الذى يصدر به قرار من الهيئة العامة لسوق المال بعد موافقة هيئة القطاع العام المختصة .

وتتظم اللائحة التنفيذية ما تتضمنه شهادات الأسهم من بيانات وكيفية استبدال الشهادات المفقودة أو التالفة وما يتبع بالنسبة الى هذه الشهادات عند تعديل نظام الشركة .

مادة ٣٦ - تكون لجميع أسهم الشركة حقوق متساوية وتخضع لالتزامات متساوية .

مادة ٣٧ - لا يجوز للأشخاص العامة أو الشركات وبنوك القطاع العام أن تتصرف فى أسهم شركات القطاع العام المملوكة لها الا فيما بينها على الوجه وطبقاً للأوضاع التى تبينها اللائحة التنفيذية .

مادة ٢٨ - مع عدم الاخلال بحكم المادة السابقة يجوز بالنسبة  
للأسهم المملوكة للأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة في شركات القطاع  
العام طرحها في سوق الأوراق المالية طبقاً للشروط والأوضاع المنصوص  
عليها في لوائح تلك الأوراق .

ويجوز التصرف في هذه الأسهم بطريق الاتفاق بين المتعاقدين ،  
ولا يحتج بهذا التصرف على الشركة أو الغير إلا من تاريخ قيد التصرف في  
سجل تعده الشركة لهذا الغرض ويؤثر على السهم بقيد التصرف .

ولا يجوز للشركة الامتناع عن قيد التصرف في السهم المشار اليه  
في الفقرة الأولى إلا اذا كان السهم غير قابل للتداول وفقاً لأحكام القانون  
أو كان التصرف مخالفاً لنظام الشركة أو كان أحد المتعاقدين ناقص الأهلية  
أو أشهر إفلاسه .

مادة ٢٩ - يكون للشركة اصدار سندات اسمية بترخيص من رئيس  
مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص وبعد أخذ رأى مجلس  
ادارة هيئة القطاع العام التي تشرف على الشركة متى اقتضت مصلحة  
الاقتصاد القومي ذلك .

على انه اذا كانت السندات قابلة للتحويل الى أسهم تعين عدم  
الاخلال بالحد الأدنى لنسبة مساهمة الأشخاص العامة وشركات وبنوك  
القطاع العام في رأس المال .



## الباب الثالث

### في إدارة الشركة

مادة ٣٠ - يتولى إدارة الشركة التي يملك رأس مالها شخص عام أو أكثر مجلس يتكون من عدد فردي من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ، ويشكل على الوجه الآتي :

( أ ) رئيس يرشحه الوزير المختص ويمدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء .

(ب) أعضاء يعين الوزير المختص نصف عددهم بناء على ترشيح مجلس إدارة هيئة القطاع العام التي تشرف على الشركة بعد أخذ رأي رئيس مجلس ادارتها وذلك من شاغلي الوظائف العليا في الشركة ، وينتخب النصف الآخر من بين العاملين بالشركة وفقا لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ ، في شأن تحديد شروط واجراءات انتخاب ممثلى العمال في مجلس إدارة وحدات القطاع العام والشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة ويكون انتخابهم معاصرا لانتخاب اللجان النقابية ووفقا للشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من وزير القوى العاملة والتدريب .

ويجوز بقرار من الوزير المختص أن يضم المجلس عضوين غير متفرغين من ذوى الخبرة والكفاية الفنية في مجال نشاط الشركة . ويشترك هذان العضوان في المداولات دون أن يكون لهما صوت محدود . ويحدد القرار الصادر بتعيينهما المكافأة التي تتقرر لكل منهما .

مادة ٣١ - يتولى إدارة الشركة التي يساهم في رأس مالها شخص عام أو أكثر أو شركات وبنوك القطاع العام مع أشخاص مساهمة مجلس يتكون من عدد فردي من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر ويشكل المجلس على الوجه الآتي :

(أ) رئيس يرشحه الوزير المختص ويصدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء .

(ب) أعضاء بنسبة ما يملكه الشخص العام المساهم في الشركة يعينون بقرار من الوزير المختص بناء على ترشيح رئيس مجلس إدارة هيئة القطاع العام التي تشرف عليها وذلك من بين شاغلي الوظائف العليا .

(ج) أعضاء بنسبة ما يملكه الأشخاص الخاصة يختارهم ممثلوهم في الجمعية العامة اذا كانت المساهمة برأس مال خاص ، أما اذا كان المساهم الخاص احدى شركات أو بنوك القطاع العام فيعين ممثلهم في مجلس إدارة الشركة الوزير المختص بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة أو البنك المختص وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يزيد ممثلو الأشخاص الخاصة المعينين طبقاً لهذا البند على عدد الأعضاء المذكورين في البند السابق .

(د) أعضاء يتم انتخابهم من بين العاملين بالشركة وفقاً لأحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ في شأن تحديد شروطه وإجراءات انتخاب ممثلي العمال في مجالس إدارة وحدات القطاع العام وشركات المساهمة والجمعيات والمؤسسات الخاصة ، يكون عددهم مساوياً لمجموع عدد أعضاء مجلس الإدارة المعيّنين والمختارين طبقاً للبندين ب ، ج ويكون انتخابهم معاصراً لانتخاب اللجان النقابية ووفقاً للشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من وزير القوى العاملة والتدريب .

ويجوز بقرار من الوزير المختص بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة أن يضم المجلس عضوين غير متمرغين من ذوي الخبرة والكفاءة الفنية في مجال نشاط الشركة . يشترك هذان العضوان في المداورات دون أن يكون لهما صوت معدود ، ويحدد القرار الصادر بتعيينهما المكافأة التي تتقرر لكل منهما .

ولا يكون اجتماع المجلس صحيحا الا بحضور أغلبية أعضائه • وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التساوى يرجع الجانب الذى منه الرئيس •

مادة ٢٢ - يكون لمجلس ادارة الشركة جميع السلطات اللازمة للقيام بالاعمال التى يقتضيها تحقيق أغراض الشركة وعلى وجه الخصوص •

١ - اعداد مشروع الموازنة التخطيطية للشركة •

٢ - وضع الخطط التنفيذية التى تكفل تطوير الانتاج احكام الرقابة على جودته وحسن استخدام الموارد المتاحة استخداما اقتصاديا سليما ، وكل ما من شأنه زيادة وكفاية الانتاج لتحقيق أهداف الشركة •

٣ - وضع السياسة التى تكفل رفع الكفاية الانتاجية للعاملين وتحقيق كفاءة وتشغيل الوحدات الانتاجية وانتظام العمل بها •

٤ - ترشيد السياسة المالية للشركة لتدبير وتنمية الموارد اللازمة لتمويل العمليات الجارية والاستثمارية من النقد المحلى والاجنبى ، وذلك طبقا لبرامج زمنية محددة •

٥ - تنفيذ المشروعات الاستثمارية المسندة الى الشركة ومتابعة تنفيذها بما يكفل انجازها فى مواعيدها المحددة •

٦ - وضع نظم تكاليف الانتاج لمختلف الانشطة التى تباشرها الشركة •

٧ - تحقيق تقديرات الموارد والمصروفات فى الموازنة التخطيطية والعمل على تنمية الموارد وتخفيض النفقات •

٨ - تقرير بنود الانفاق وفقا لخطط العمل والاهداف الموكول فى الشركة انجازها •

٩ - وضع الخطط التي تكفل اجراء عمليات الاحلال والتجديد أولا  
بأول في إطار الخطة المقررة من مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة  
والمعتمدة من الجمعية العامة للشركة بما يتفق والخطة العامة للدولة .

١٠ - وضع الهيكل التنظيمي والهيكل الوظيفي للشركة في ضوء  
الضوابط التي يضعها مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة على أن  
يتم اعتماد ما يتعلق بالوظائف العليا من الوزير المختص .

١١ - وضع برامج العمالة بالشركة مع مراعاة الادارة الاقتصادية  
السليمة .

١٢ - وضع قواعد تشغيل ساعات العمل الاضافية .

١٣ - تحديد المعدلات القياسية للأداء والانتاج وربط نظام الحوافز  
بهذه المعدلات .

١٤ - تقرير البدلات والمزايا العينية والتعويضات طبقا للقواعد  
العامة التي يضعها رئيس مجلس الوزراء . ويعتمد قرار مجلس ادارة  
الشركة في هذا الشأن من الوزير المختص .

١٥ - وضع الخطط اللازمة لتدريب العاملين الجدد ولرفع الكفاية  
الفنية للعاملين طوال مدة خدمتهم . ويراعى في ذلك استيفاء التخصصات  
المطلوبة وتنشئة أجيال جديدة من العمالة الفنية المتخصصة .

١٦ - وضع اللوائح الداخلية لتنظيم أعمال الشركة وادارتها ونظام  
حساباتها وشؤونها المالية التي تكفل انتظام العمل وأحكام الرقابة ، وذلك  
دون التقيد بالنظم الحكومية .

مادة ٣٣ - يمثل رئيس مجلس الادارة الشركة أمام القضاء وفي  
صلاحياتها بالغير ويختص بادارة الشركة وتصريف شؤونها وله على الاخص  
ما يأتي :

١ - تنفيذ قرارات مجلس الادارة .

٢ - تنفيذ البرامج المعتمدة فيما يتعلق بالاستثمار والتحويل والعمالة والانتاج والتسويق والتصدير والربحية .

٣ - الترخيص بتشغيل ساعات عمل اضافية في الشركة في حدود القواعد التي يضمها مجلس ادارة الشركة .

٤ - اقتراح نقل أو نذب العاملين بالشركة بغير موافقتهم متى قضت المصلحة ذلك في داخل نطاق المحافظة ، على أن يصدر بذلك قرار من الوزير المختص ، وذلك مع عدم الاخلال بحكم الفقرة الثانية من المادة ٤٨ من قانون النقابات العمالية الصادر به القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ .

ولرئيس مجلس الادارة أن يفوض واحدا أو أكثر من شاغلي الوظائف العليا في بعض اختصاصاته .

## الباب الرابع

### الجمعية العامة

مادة ٣٤ - تتكون الجمعية العامة للشركة التي يملك رأس مالها شخص عام أو أكثر على النحو الآتي :

( أ ) الوزير المختص وله أن ينيب عنه في رئاسة الجمعية العامة رئيس الهيئة المختص وله في حالة غيابه أن ينيب غيره ..... رئيسا .

(ب) ممثل لكل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتجارة الخارجية يختاره الوزير .

( ج ) رئيس وأعضاء مجلس ادارة هيئة القطاع العام التي تشرف عليها .

( م ١٦ - القانون الإداري )

(د) أربعة من العاملين بالشركة من غير أعضاء مجلس ادارتها تختارهم اللجنة النقابية بها .

(هـ) أعضاء لايزيد عددهم على أربعة من ذوى الخبرة فى نشاط الشركة يختارهم الوزير المختص .

وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا الاحوال التى تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الاساسى للشركة أغلبية خاصة .

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس ادارة الشركة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود .

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية ونظام التصويت .

مادة ٣٥ - تتكون الجمعية العامة للشركة التى يمتلك رأس مالها شخص عام أو أكثر مع أشخاص خاصة على النحو الآتى :

١ - الوزير المختص وله أن ينيب عنه فى رئاسة الجمعية العامة رئيس الهيئة المختص وله فى حالة غيابه أن ينيب غيره . . . . رئيسا .

٢ - ممثل لكل من وزارات المالية والتخطيط والاقتصاد والتجارة الخارجية يختاره الوزير .

٣ - رئيس وأعضاء مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة .

٤ - المساهمون من الاشخاص الخاصة . ويكون لهم حق حضور الجمعية العامة بالاصالة عن أنفسهم أو بطريق النيابة بشرط أن تكون ثابتة فى توكيل كتابى وأن يكون الوكيل مساهما ما لم يشترط نظام الشركة

للحضور حيازة عدد معين من الاسهم • ومع ذلك يكون لكل مساهم حائز  
ل عشرة أسهم على الأقل حق الحضور ولو قضى نظام الشركة الاساسى  
بغير ذلك •

٥ - أربعة من العاملين بالشركة من غير أعضاء مجلس ادارتها تختارهم  
اللجنة النقابية بها •

٦ - أعضاء لايزيد عددهم على أربعة من ذوى الخبرة فى نشاط  
الشركة يختارهم الوزير المختص •

ويكون حق التصويت لمثلئ الاشخاص العامة بنسبة نصيبها فى رأس  
المال ، كما يكون حق التصويت للمساهمين من الاشخاص الخاصة وشركات  
وبنوك القطاع العام فى حدود نسبة نصيب كل منهم فى رأس المال ووفقا  
لنصاب التصويت الذى يقضى به النظام الاساسى للشركة •

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة •  
وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات ممثلى أسهم رأس مال  
الحاضرين فيما عدا الاحوال التى تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام  
الاساسى للشركة أغلبية خاصة •

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس ادارة  
الشركة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون أن يكون  
لهم صوت محدود •

مادة ٣٦ - مراعاة أحكام هذا القانون والنظام الاساسى للشركة  
تختص الجمعية العامة بما يأتى :

١ - اقرار الموازنة التخطيطية للشركة التى يعدها مجلس الادارة  
فى اطار الاهداف والخطة العامة المسندة الى الشركة من مجلس ادارة  
هيئة القطاع العام المختصة للسنة المالية التالية •

٢ - النظر في تقرير مجلس الإدارة فيما انجزه من أعمال الخطة والموازنة وتقارير تقييم الاداء .

٣ - اقرار الميزانية والحسابات والقوائم الختامية بعد النظر في تقارير مراقبي الحسابات .

٤ - اقرار العالوة الدورية المستحقة للعاملين في بداية السنة المالية التالية :

٥ - تعديل نظام الشركة ، واذا انصرف هذا التعديل الى تغيير غرض الشركة يتعين الحصول على موافقة مجلس الوزراء .

٦ - اطالة مدة الشركة أو تقصيرها .

٧ - زيادة رأس مال الشركة أو تخفيضه ، وفي حالة طرح عدد من الاسهم للاكتتاب العام أو التصرف فيها طبقا للمادتين ٢٧ ، ٢٨ من هذا القانون يجب ألا تتأثر نسبة ملكية رأس المال العام في الشركة ، ولا جوز تقرير الزيادة الا بعد أداء رأس المال الاصلى بأكمله .

٨ - الترخيص باستخدام المخصصات في غير الاغراض المحددة لها في ميزانية الشركة .

٩ - تقرير ادماج الشركة أو تقسيمها ، ولا يكون القرار الذي يصدر في هذا الشأن نافذا الا بعد موافقة مجلس الوزراء عليه .

١٠ - اعتماد تقييم الحصص العينية في حالات التصرف والمشاركة .

١١ - اقرار المساهمة في شركات أخرى وفي هذه الحالة يعين الوزير المختص بصفته رئيسا للجمعية العامة ممثلى الشركة في مجالس ادارة تلك الشركات بناء على ترشيح رئيس مجلس ادارة الشركة وكذلك استبدال غيرهم بهم ويعين رئيس مجلس ادارة الشركة ممثلها في الجمعيات العامة .



مادة ٣٧ - لكل من الوزير المختص أو الجمعية العامة بأغلبية ثلثي أعضائها تنحية رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة كلهم أو بعضهم بقرار مسبب لمدة لا تزيد على سنة ، اذا رأى أن استمرارهم اضرارا بمصلحة العمل ، على أن يستمر صرف مرتباتهم ومكافآتهم أثناء مدة التنحية .

ويصدر الوزير المختص قرارا بتشكيل لجنة تتولى التحقيق مع من تقرر تنحيتهم طبقا لاحكام الفقرة السابقة ، وعلى اللجنة ان تقدم تقريرها خلال مدة التنحية ، ويتم نقلهم داخل الشركة أو طرحها بناء على ما يسفر عنه هذا التقرير مع عدم الاخلال بأحكام قانون النقابات العمالية الصادر به القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ .

وعلى الوزير المختص في حالة التنحية أن يعين مفوضا أو أكثر لإدارة الشركة .

مادة ٣٨ - تؤول الاختصاصات المقررة بالقوانين واللوائح للمجلس الأعلى للقطاع الى مجلس إدارة هيئة القطاع العام التي تشرف على الشركة وتؤول الاختصاصات المقررة لرئيس المجلس الاعلى للقطاع ورئيس الجمعية العمومية للشركة ، الى الوزير المختص .

## الباب الخامس

### النظام المالي للشركة

مادة ٣٩ - تبدأ السنة المالية للشركة مع الموازنة العامة للدولة وتنتهي بنهايتها ويتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة طبقا لما تقرره قوانين الجهاز .

وفي جميع الاحوال التي يساهم فيها شخص عام أو شركة قطاع عام أو بنك من بنوك القطاع العام في شركة أخرى مؤسسة أى نظام ، لا تعتبر بمقتضاء شركة قطاع عام طبقا لهذا القانون ، يتمتع على كل

منها أن يقدم للجهاز المركزي للمحاسبات تقرير مراقبي الحسابات السنوي وكذلك أية بيانات أو قوائم أو مستندات تتعلق بالشركة المساهم فيها يطلبها الجهاز المركزي للمحاسبات ، وذلك لمراجعتها وابداء الرأي فيها طبقا لقوانينه . ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بارسال تقريره عن كل ذلك الى الشخص العام أو شركة القطاع العام أو بنك القطاع العام وكذلك الى الجهات الرسمية المعنية المسئولة .

**مادة ٤٠ -** يعمد مجلس الادارة في نهاية كل سنة مالية الميزانية العمومية وحساب الارباح والخسائر وسائر الحسابات والقوائم الختامية وتقريراً عن نشاط الشركة ومركزها المالي والطريقة التي يقترحها لتوزيع الارباح الصافية ، وذلك لعرضها على الجمعية العامة للشركة خلال الستة اشهر التالية لنهاية السنة المالية على الاكثر .

**مادة ٤١ -** يحدد مجلس الوزراء النسبة التي تجنب في كل سنة مالية من الارباح الصافية لتكوين احتياطي قانوني .

ويجوز بقرار من الجمعية العامة للشركة وموافقة مجلس ادارة هيئة القطاع العام التي تشرف عليها اضافة الاحتياطي كله أو بعضه الى رأس المال ، كما يصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد النسبة التي تجنب من الارباح الصافية لشراء سندات حكومية أو تودع البنك المركزي في حساب خاص ، ويقف تجنب الاحتياطي القانوني اذا بلغت قيمته ما يوازي رأس المال مالم يقرر الوزير المختص استمرار تجنبه . وفي هذه الحالة يجب أن يحدد القرار في كل سنة وان تحدد فيه النسبة الواجب تجنبها بشرط الا يجاوز القدر المذكور في الفقرة الاولى . ويجوز أن ينص في نظام الشركة على تجنب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطي نظامي يخصص للاغراض المنصوص عليها في النظام ، ولا يجوز استخدام هذا الاحتياطي في احدى السنوات في غير ما خصص

له الا بقرار من الجمعية العامة للشركة واذا لم يكن الاحتياطي النظامي مخصصا لاغراض معينة جاز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة أن تقرر التصرف فيه بما يعود بالنفع على الشركة .

مادة ٤٢ - يكون للعاملين بالشركة نصيب في الارباح التي تقرر توزيعها ، وتحدد نسبة وقواعد توزيعه واستخدامه بقرار من رئيس مجلس الوزراء . ولا تقل هذه النسبة عن خمسة وعشرين في المائة من الارباح الصافية التي يتقرر توزيعها على المساهمين بعد تجنب الاحتياطيات والنسبة المخصصة لشراء السندات الحكومية المنصوص عليها في المادة السابقة .

ومع مراعاة حكم الفقرة السابقة يخصص نصيب العاملين للاغراض الآتية :

١ - ١٠٪ لاغراض التوزيع النقدي على العاملين ، ويحدد قرار رئيس مجلس الوزراء المشار اليه في الفقرة السابقة الحد الاقصى لما يخص العامل سنويا من هذا التوزيع .

ويجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء تخصيص جزء من نصيب العاملين في الارباح لتوزيعه على العاملين في بعض الشركات التي لا تحقق أرباحا أو تحقق أرباحا قليلة لأسباب خارجة عن ارادتهم ويكون التخصيص في كل حالة على حده بناء على غرض الوزير المختص ويتم تمويل هذه التوزيعات من فائض الحصة النقدية لسائر الشركات الرباحة .

٢ - ١٠٪ تخصص لاسكان العاملين بكل شركة أو مجموعة من الشركات المتجاورة يؤول ما يفيض عن حاجة هؤلاء العاملين الى صندوق تمويل الاسكان الاقتصادي بالمحافظة .

٣ - ٥٪ تودع بحسابات بنك الاستثمار القومي وتخصص للخدمات الاجتماعية للعاملين بالقطاع العام .

**مادة ٤٣ -** تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون القواعد التي يتم على أساسها تقييم مستويات شركات القطاع العام والآثار المترتبة على هذا التقييم.

ويصدر بتقييم مستوى هذه الشركات قرار من الوزير المختص .  
ويجوز إعادة تحديد هذه المستويات بالنظر الى ما يطرأ على حجم نشاط الشركة وكذلك في حالات الاندماج وغيرها .

### **الباب السادس**

#### **تحويل واندماج وتقسيم وانقضاء شركات القطاع العام**

**مادة ٤٤ -** مع عدم الإخلال بحكم البند ١٠ من المادة ٨ من هذا القانون يجوز تقسيم أى شركة خاضعة لأحكامه متى اقتضت الضرورة ذلك ويكون لكل شركة نشأت عن هذا التقسيم الشخصية الاعتبارية المستقلة مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية .

**مادة ٤٥ -** تنقضى شركة القطاع العام بأحد الاسباب الآتية :

- ١ - انتهاء المدة المحددة في نظام الشركة .
- ٢ - انتهاء الغرض الذى أسست الشركة من أجله .
- ٣ - هلاك جميع رأس مال الشركة أو معظمه بحيث يتعذر بصورة مجدية استثمار الباقي منه .
- ٤ - الاندماج .

**مادة ٤٦ -** تتولى تقدير صافي أصول الشركات في حالات التحويل والاندماج والتقسيم لجنة يصدر بتشكيلها قرار من الوزير المختص وتضم ممثلين من وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبة ، وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام جهات القضاء المختصة .

مادة ٤٧ - لا يجوز اشتهار افلاس الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون .

مادة ٤٨ - يظل مجلس ادارة الشركة بعد انقضاءها قائما على ادارتها .

ويعتبر بالنسبة الى الغير في حكم المصلى الى أن يتم تعيين صف بقرار من مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة وعلى مجلس الادارة أن يقدم له حساباته ويسلمه أموال الشركة ودفاترها ومستنداتها .

مادة ٤٩ - يجب شهر انشاء الشركة فى السجل التجارى . ويقوم رئيس مجلس الادارة بمتابعة اجراءات الشهر .

ولا يحتج بانقضاء الشركة قبل الغير الا من تاريخ شهره فى السجل التجارى .

مادة ٥٠ - تحتفظ الشركة المنقضية خلال مدة التصفية بالشخصية الاعتبارية بالقدر اللازم لاعمال التصفية .

ويضاف الى اسم الشركة خلال مدة التصفية ( عبارة تحت التصفية ) مكتوبة بالحروف كاملة .

وتبقى أجهزة الشركة قائمة خلال مدة التصفية وتقتصر سلطتها على أعمال التصفية التى لاتدخل فى اختصاص المصفين .

مادة ٥١ - تتبع فى التصفية الاحكام المنصوص عليها فى نظام الشركة فاذا لم يرد فى النظام احكام فى هذا الشأن يصدر مجلس ادارة هيئة القطاع العام المختصة التى تشرف على الشركة قرارا بتعيين طسريقة التصفية .

**مادة ٥٢ -** يشهر اسم المصفى وعزله وطريقة التصفية وانتهاء التصفية في السجل التجارى ، ويقوم المصفى بمتابعة اجراءات الشهر .

ولا يحتج قبل الغير بما تقدم الا من تاريخ الشهر فى السجل التجارى .

**مادة ٥٣ -** يقدم المصفى كل ستة أشهر الى الجمعية العامة للشركة حساباً مؤمناً عن أعمال التصفية ، وعليه أن يدلى بما يطلبه المساهمون من معلومات أو بيانات بالقدر الذى لا يلحق الضرر بمصالح الشركة ، ولا يترتب عليه تأخير أعمال التصفية .

**مادة ٥٤ -** يقدم المصفى الى الجمعية العامة للشركة حساباً ختامياً عن أعمال التصفية .

وتنتهى أعمال التصفية بالتصديق على الحساب الختامى واعتماده من مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة .

**مادة ٥٥ -** لا تسرى أحكام التصفية المنصوص عليها فى هذا الباب على الشركات التى يمتلكها شخص عام بمفرده ، أو مع غيره من الاشخاص العامة أو شركات وبنوك القطاع العام .

ويصدر مجلس ادارة هيئة القطاع العام التى تشرف على الشركة القرار المنظم لطريقة واجراءات التصفية .

## الباب السابع

### التحكيم

**مادة ٥٦ -** يفصل فى المنازعات التى تقع بين شركات القطاع العام بعضها وبعض أو بين شركة قطاع عام من ناحية وبين جهة حكومية مركزية أو محلية أو هيئة عامة أو هيئة قطاع عام أو مؤسسة عامة من ناحية أخرى عن طريق التحكيم دون غيره على الوجه المبين فى هذا القانون .

**مادة ٥٧ -** تشكل هيئة تحكيم في كل نزاع بقرار من وزير العدل برئاسة مستشار من رجال القضاء أو من في درجته يختاره الوزير أو مستشار من مجلس الدولة يرشحه رئيس المجلس وعضوية عدد من المحكمين بقدر عدد الخصوم الأصليين في النزاع .

ويبين في القرار النزاع الذي سيعرض على هيئة التحكيم .

**مادة ٥٨ -** ينشأ بوزارة العدل مكتب للتحكيم يتكون من عدد كاف من أعضاء الهيئات القضائية يختارهم وزير العدل بناء على ترشيح رؤساء هذه الهيئات ويلحق به العدد اللازم من العاملين الإداريين والنقابيين .

**مادة ٥٩ -** يقدم طلب التحكيم الى وزير العدل ، ويجب أن يبين في الطلب أسماء الخصوم وممثليهم القانونيين وموضوع النزاع وطلبات المدعى . وترفق بالطلب جميع المستندات المؤيدة له .

ويتولى مكتب التحكيم بوزارة العدل قيد طلبات التحكيم واخطار باقى الجهات المختصة بصورة من تلك الطلبات وتطبيقها باختيار محكم لها في خلال أسبوعين من تاريخ اخطارها .

فاذا انقضت المدة المذكورة دون ابلاغ وزارة العدل بما يفيد اختيار احدى الجهات المتنازعة محكما عنها قام وزير العدل باختيار أحد أعضاء الهيئات القضائية محكما عن تلك الجهة .

**مادة ٦٠ -** يحدد رئيس هيئة التحكيم ميعاد الجلسة التى ينظر فيها النزاع ومكان انعقادها وعلى مكتب التحكيم اعلان جميع الخصوم بالطلب وميعاد ومكان الجلسة المحددة لنظره .

**مادة ٦١ -** يكون اعلان جميع الاوراق المتعلقة بالتحكيم والاضطارات التى يراجعها مكتب التحكيم بالبريد المسجل مع علم الوصول .

**مادة ٦٢ -** تنتظر هيئة التحكيم النزاع المطروح أمامها على وجه السرعة ودون تقيد بقواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية الا ما تعلق منهما بالضمانات والمبادئ الاساسية في التقاضي وعليها أن تصدر حكمها في مدة لاتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ القرار الصادر بتشكيل الهيئة .

**مادة ٦٣ -** تتولى هيئة التحكيم اجراءات التحقيق ولها أن تندب أحد أعضائها للقيام به .

ويحكم رئيس هيئة التحكيم على من يتخلف من الشهود عن الحضور أو يمتنع عن الاجابة بغرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز عشرين جنيها . ويجوز اعفاء الشاهد من الغرامة اذا حضر وأبدى عذرا مقبولا .

**مادة ٦٤ -** اذا لم يحضر احد الخصوم بعد اعلانه بميعاد الجلسة فلهيئة التحكيم أن تقضى في النزاع في غيبته .

**مادة ٦٥ -** يصدر حكم هيئة التحكيم بأغلبية الآراء وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس .

ويجب أن يكون الحكم مكتوبا وأن يشتمل بوجه خاص على ملخص موجز لاقوال الخصوم ومستنداتهم وأسباب الحكم ومنطوقه والمكان الذي صدر فيه وتاريخ صدوره . ويوقع الحكم كل من رئيس هيئة التحكيم وآمن السر . ويودع الحكم مكتب التحكيم . وعلى المكتب اخطار الخصوم بالايدياع .

**مادة ٦٦ -** تكون أحكام هيئات التحكيم نهائية ونافاذة وغير قابلة للطعن فيها بأي وجه من وجوه الطعن .

ويسلم مكتب التحكيم الى من صدر الحكم لصالحه صورة منه مذيلة بالصيغة التنفيذية .



مادة ٦٧ - ترفع جميع المنازعات المتعلقة بتنفيذ الحكم الى هيئة التحكيم التي أصدرته .

مادة ٦٨ - تسرى على رسوم التحكيم القواعد المقررة في قانون الرسوم القضائية في المواد المدنية - وذلك بحد أقصى قدره مائة ألف جنيه .

مادة ٦٩ - تحدد بقرار من وزير العدل قواعد أتعاب ومصروفات المحكمين .

## الباب الثامن

### العقوبات

مادة ٧٠ - مع عدم الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين وبغرامة لا تقل عن ألفي جنيه ولا تجاوز عشرة آلاف جنيه ويتحملها المضاف شخصيا أو باحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب أحد الافعال الآتية :

١ - كل من عبث عمدا في نظام الشركة أو في أسرار الاكتتاب أو في غير ذلك من وثائق الشركة أو اثبت بها بيانات غير صحيحة أو مخالفة لاحكام هذا القانون وكل من وقع هذه الوثائق أو وزعها مع علمه بذلك .

٢ - كل من قوم بسوء قصد الحصص العينية المقدمة من الشركاء بأكثر من قيمتها الحقيقية .

٣ - كل مدير أو عضو مجلس ادارة وزع على الشركاء أو غيرهم أرباحا أو فوائد على خلاف أحكام هذا القانون أو نظام الشركة وكل مراقب حسابات أقر هذا التوزيع .

٤ - كل مدير أو عضو مجلس إدارة أو مصف ذكر عمدا بيانات غير صحيحة في الميزانية أو في حساب الأرباح والخسائر أو أغفل ذكر وقائع جوهرية في هذه الوثائق .

٥ - كل مراقب حسابات تعمد وضع تقرير غير صحيح في نتيجة مراجعته أو أخفى عمدا وقائع جوهرية في هذا التقرير .

٦ - كل مدير أو عضو مجلس إدارة أو مراقب حسابات أو معاون له أو عامل لديه وكل شخص يعمد اليه بالتفتيش على الشركة أفشى ما يحصل عليه بحكم عمله من أسرار الشركة أو استغل هذه الأسرار لجلب نفع خاص له أو لغيره .

٧ - كل شخص عين من قبل الجهة الإدارية المختصة للتفتيش على الشركة أثبت عمدا في تقريره عن نتيجة التفتيش وقائع كاذبة أو أغفل عمدا في تقريره وقائع جوهرية من شأنها أن تؤثر في نتيجة التفتيش .

**مادة ٧١ -** مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر يعاقب بغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز خمسة آلاف جنيه يتحملها المخالف شخصا كل من ارتكب أحد الأفعال الآتية :

١ - كل من يصدر أسهما أو سندات أو ايصالات اكتاب أو شهادات مؤقتة ويعرضها للتداول على خلال الأحكام المقررة في هذا القانون .

٢ - كل من خالف نصا من النصوص الآمرة الأخرى في هذا القانون .

**مادة ٧٢ -** في حالة العود أو الامتناع عن ازالة المخالفة التى صدر فيها حكم نهائى بالادانة تضاعف الغرامات المنصوص عليها في المادتين السابقتين في حديها الأدنى والأقصى .

مادة ٧٣ - لايجوز رفع الدعوى الجنائية في الجرائم المشار اليها في المادتين ١١٦ مكررا ( أ ) ، ١١٦ مكررا (ب) من قانون العقوبات على أعضاء مجالس ادارة الهيئات المختصة والشركات التي تشرف عليها الا بناء على اذن من النائب العام بعد أخذ رأى الوزير المختص .

مادة ٧٤ - يكون للمكلفين باثبات الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذا له حق الاطلاع على جميع سجلات الشركة ودفاترها ووثائقها .

وعلى رئيس وأعضاء مجلس الادارة والمدير المختص ومراقب الحسابات وسائر العاملين بالشركة أو هيئة القطاع العام المختصة أن يقدموا اليهم البيانات والمعلومات والوثائق التي يطلبونها لأداء عملهم .



## الكتاب الثالث

تحرير الاقتصاد والقانون الإداري



## نقطة حضارية بأساليب جديدة لتحرير الاقتصاد

---

ان اعظم ثروات مصر غير مستغلة بل ومهددة . وكل من يركب الطائرة مغادرا مصر او قائما اليها يلاحظ ان ٩٥٪ من الارض صحراء جرداء . وقد ظلت الدولة عاجزة عن استغلال الارض منذ آلاف السنين . ويتردد على لسان كل مصري لماذا نحن مكسبون بمساكننا ومصانعنا ومصالحنا الحكومية وغير الحكومية حول النيل نكاد نخنق ونقضى عليه بينما الصحراء شاسعة فيها متسع للكثير .

ولاشك ان هذا الخلل يوضح ان الحلول المطروحة لمشاكلنا المعاصرة تحتاج الى مزيد من البحث للخروج من مناهضة الفاقد العالى وتبديد الاموال والعجز عن استغلال طاقات هائلة من اراضى ومياه وايد عاملة واموال مخترنة لو هاربة وافكار قليلة .

ان عملية الخصخصة التى بدأت باصدار قنون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ حتى لو انتهت على افضل وجه ، وهو امر مشكوك فيه ، لن تؤدى الى تحسين لداء الاقتصاد المصرى ، بل ربما أدت الى تبديد الاموال والضعاف الدولة ومن ثم الافراد .

ان عملية الخصخصة تهدف الى بيع شركات للقطاع العام بعد اجراءات تحويلها الى شركات قطاع اعمال عام وذلك بهدف الحد من الفساد واملا في ادارة هذه الشركات ادارة رشيدة وتقليل الفاقد وعدم تحميل خزانة الدولة عبء مشروعات خاسرة .

وتتم عملية الخصخصة حاليا دون ضوابط قانونية رغم اهميتها على المستوى القومى واحيانا يتم البيع باى ثمن ودون اعلان . ولما كانت الخصخصة هي العملية العكسية للتأميم فكان من الواجب ان تتم بقانون كما هو الحال في فرنسا او على الاقل تنظم بقانون وغياب التنظيم القانونى سيؤدى الى انتقال الفشل الاقتصادى من مستوى الادارة الى مستوى البيع للقطاع الخاص . بل ربما ادى الى فشل ادارة المشروعات لو انتقلت ملكيتها للقطاع الخاص واثارة مشاكل كثيرة سيتحمل المجتمع كله عبئها في النهاية .

كما ان عملية الخصخصة على احسن الفروض ستؤدى الى نتائج سلبية وليس تحقيق نتائج ايجابية فضلا عن ان الخصخصة هي نقل ملكية مشروعات قائمة وليس اضافة مشروعات جديدة بينما المطلوب في المرحلة القادمة ما هو اكثر من ذلك اى اضافة مشروعات جديدة وتوفير المناخ المناسب لاستغلال الطاقات غير المشغلة .

فما هو السبيل الى فتح الطريق امام خلق مشروعات جديدة ؟

**أولاً :** مراجعة القوانين والغاء القوانين التى تعوق العمل المنتج وتحريك رأس المال ، والتى تعتبر طاردة للمال وبالتالي تفضى على امكانية خلق فرص عمل جديدة وهي مجموعة من القوانين الضرائبية والقوانين التى وضعت لاملاء ارادة البيروقراطية على سوق الاقتصاد .



هذه القوانين كانت تصلح فى فترة الاقتصاد القائم على التخطيط المركزى واستمرار العمل بها مع الاخذ بتحرير الاقتصاد يخلق جوا من الارتباك ويعوق الانتاج فى كافة المجالات . وان عودة الحوار فى سوق الاقتصاديين المنتجين والمستهلكين فى جميع مجالات الانتاج يضع على عاتق السلطة التشريعية مهمة تنقية التشريعات من كل ما يتعارض مع اقتصاد السوق وهذا يستلزم :

- ١- الغاء تشريعات وضعت فى حقبة تعديناها ولم تعد مناسبة للعصر الحديث والسياسة المتبناه .
- ٢- عدم اللجوء الى اسلوب تعديل القوانين تعديلا جزئيا بحيث يتواجد بعض القديم مع الجديد مما يجعل المناخ القانونى غامضا ومربكا التعديل يجب ان يكون بالغاء القانون القديم كلية واصدار تشريع جديد روحا ونصا .
- ٣- حساب التكلفة الاقتصادية - لكل قانون يصدر بحيث يكون العائد منه اصداره اعلى من تكلفته .

ثانيا : وقف عملية الخصخصة لانها غير منظمة بالدستور الذى وضع فى مرحلة الاشتراكية بينما نجد الخصخصة فى الدستور الفرنسى منظمة .

ولما كانت الخصخصة غير منظمة بالدستور او بقانون فان البيع يتم بدون ضوابط او ضمانات قانونية . كما توجد اسئلة عديدة ليس لها اجابة فما هو مصير ثمن بيع الشركات التابعة هل سيعود الى الشركة التابعة لتتشىء به فننقا مثلا او شركة مياه غازية لتدار بالاسلوب السابق فنعود لما كنا عليه قبل بدء عملية الخصخصة ؟ هل سيوظف المال فى بنية الدولة الاساسية ؟ هل سيودع صندوق وماهو مصير هذا المال الذى يمكن

ان يبدد ، فنكون كالابن الثرى الذى ورث ارضا وباعها ثم يبدد ثمنها . ان السيوالة ليست افضل استثمار بالنسبة للدولة .

**ثالثا :** البحث عن اساليب جديدة لاشراك القطاع الخاص فى انشاء مرافق جديدة او ادارة مرافق موجودة ولتغيير خريطة مصر والانتقال بها حضاريا .

ان توفير اطار قانونى لاشراك القطاع الخاص فى استغلال الثروات التى تمكها الدولة اى الاراضى التى تبلغ مساحتها ٩٥٠٠٠٠ كيلو متر مربع بعضها بحيرات وبعضها ارض يمكن بناء مدن عليها لتغيير خريطة مصر مسألة وارادة فى الدستور ولكنها منسية اغفلناها زمنا ونقص بذلك التزام المرافق العامة .

ان عقد التزام المرافق العامة هل الحل الذى سينقذنا ويخرجنا من متاهة حذبة نحن على وشك الوقوع فيها . وهو حل ورد النص عليه فى دستور سنة ١٩٧١ فى المادة ١٢٣ منه التى تنص على ان : يحدد القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة . كما يبين احوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة او النزول عن اموالها المنقولة والقواعد والاجراءات المنظمة لذلك .

وقد نظم القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٥٧ والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٥٨ منح التزام المرافق العامة ومدته ونهايته . اذ نص القانون على ان يكون منح الالتزام بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب باستثناء الالتزام باستغلال موارد الثروة المائية ومناطق صيد الطيور التابعة لوزارة الحربية فيكون بقرار من وزير الحربية . ولايجوز منح الالتزام لمدة تزيد على ٣٠ سنة .

وعقد الالتزام عقد بين الادارة وفرد او شركة خاصة يتعهد فيه الفرد او الشركة بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته المالية بتكليف من الدولة وطبقا للشروط التفصيلية التى توضع فى العقد باداء خدمة عامة للجمهور وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الارباح فاللتزام عقد ادارى ذو طبيعة خاصة ، وموضوعه ادارة مرفق عام ولا يكون الا لمدة محددة ويتحمل الملتزم بنفقات المشروع واخطاره المالية ، ويتقاضى عوضا فى شكل رسوم يحصلها من المنتفعين .

وعقد الالتزام عقد مركب يتضمن تفاصيل كثيرة تختلف باختلاف طبيعة المرفق وهذه التفاصيل تنقسم الى نوعين من النصوص : النوع الاول نصوص تنظيم العلاقة المالية بين الملتزم والسلطة مانحة الالتزام مثل مدة الالتزام وطريقة تنفيذ الاشغال اللازمة لانشاء المرفق وهذه النصوص تعاقدية لايجوز تعديلها الا بانفاق الطرفين والالتزام المخالف بتعويض الطرف الاخر . اما النوع الثانى فنصوص تتعلق بتنظيم المرفق وتسعيرة الخدمة كالنصوص المتعلقة بتحديد الرسوم ، ومواعيد تقديم الخدمة ، وتوفير السلامة للمنتفعين ، وشروط الانتفاع بالخدمة ، وهذه النصوص وامثالها تهم المنتفعين من خدمات المرفق ، ولذلك فهى نصوص تنظيمية او لائحية ويجوز لادارة تعديلها بالحذف او الاضافة او التعديل فى كل وقت دون توقف على رضاء الملتزم .

ان عقد الالتزام هو الذى غير خريطة مصر الجغرافية وشكلها الحضارى . فعقد التزام المرافق العامة هو الاطار الذى حفرت به قناة السويس ، كما ان العقد الذى ادخلت به الكهرباء الى مصر ، وادير به مرفق المياه ، وكانت الشركات تحقق رباحا قبل تأميمها وهو الاطار الذى تستغل به ابار البترول .

ويمكن احداث تغييرات جغرافية وحضارية هامة عن طريق استخدام اسلوب التزام المرافق العامة بحفر ترع جديدة وعمل بحيرات صناعية واستغلال بحيرة السد العالى واتشاء مدن جديدة واستغلال الثروات المعدنية واتشاء شبكة مواصلات افضل من شبكة المواصلات الحالية .

ويتميز عقد الالتزام عن الخصخصة والاقتصاد المختلط والمؤسسات العامة .  
مشاركة الاستغلال بمزايا عديدة :

- ١- لا يكلف الدولة عبء القيام باتشاءات جديدة ثبت انها باساليب الدولة اعلى بكثير من التكاليف عندما يتولاها الافراد او الشركات الخاصة .
- ٢- لا يحمل الدولة عبء خسائر المشروع اذ تحصل الدولة على عائد ثابت ويتحمل الملتزم الربح والخسارة .
- ٣- يساعد على ارتياد آفاق جديدة وبالتالي يمكن ان يعيد الى الملتزمين باستثمار افكار جديدة واستغلال اراضى واتشاء مدن ذات طابع متميز .
- ٤- سيؤدى هذا الاسلوب الى تحريك رؤوس الاموال واستغلال الاراضى غير المستغلة وتفعيل ايد عاملة .
- ٥- يمكن ان يعيد الى الملتزمين بادارة مرافق المياه والصرف الصحى والكهرباء دون بيعها لان بيعها خسارة .
- ٦- يمكن ان يعيد الى الملتزمين بادارة الحدائق العامة والمنزهات وهى الان فى حالة متردية ستتئش وسيتمكن الجيل الجديد الذى شاهد العالم بحدائقه الجميلة ان يسهم بفكرة وخياله وعمله .
- ٧- ستظل الارض والمنشآت التى عليها مملوكة للدولة او تعود فى نهاية الالتزام الى الدولة وهذا مكسب لا يتحقق فى حالة الخصخصة . حيث ستباع المشروعات ويتبدد عاندها وهذه خسارة على المستوى القومى وفى المدى البعيد .

لكل هذه الاسباب ولاسباب اخرى معروفة اهمها ان التماذى فى الخصخصة باى ثمن ولاى مشتر يتعارض مع نصوص الدستور الحالى فلننى ارى ان نقترح الاكتفاء بما تم بيعه من القطاع العام وابرام عقود التزام لادارة المرافق القائمة . كما اننا نوصى بارتياح الآفاق الجديدة المشار اليها باسلوب التزام المرافق العامة .

لقد آن الاوان لكى ندرك ان حماية الاراضى والموارد المائية تكون باستثمارها وليس بتجميدها وتنازع الوزارات المختلفة عليها من وزارة الاسكان الى المحافظات الى الزراعة الى الثقافة الى السياحة .

ان عقد الالتزام سيضع حلا لتنازع الاختصاصات بين الهيئات العامة والوزارات لانه عقد صادر من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشعب . ولاخطر من ان يكون الملتزم اجنبيا قام بحساباته وقبل عقد الالتزام بحقوقه والتزاماته طالما ان عقد الالتزام محدد بمدة اقصاها ثلاثين عاما . وسيعود المرفق بارضه ومنشآته للدولة بعد ان تكون قد ضمننت عائدا ثابتا لفترة الالتزام وقام الملتزم باقامة منشآت تؤدى الى تحسين الارض بصورة او باخرى ونقل مصر نقلة حضارية .



## تحرير الاقتصاد وإثراء على القانون الإداري

### تمهيد

أدى فشل الميعة الاقتصادية الماركسية وانتشار الفساد في المؤسسات الاقتصادية التي تديرها الدولة إلى اتجاه دول العالم نحو تحرير الاقتصاد . وهذا الاتجاه كان يتخذ شكلا جذريا في الدول التي سقطت فيها النظم الشمولية .

غير أن الدول التي كانت تسمح بمساحة متباينة الحجم للقطاع الخاص اتجهت بدورها نحو خصخصة القطاع العام . وأطلقت دول المجموعة الأوروبية ( أوروبا الاثنى عشر ) على التوقف عن دعم أي مشروع اقتصادي في دول المجموعة وضرورة بسيع القطاع العام للقطاع الخاص تدريجيا ووفق شروط واحرايات تضمن بقدر الامكان الا تؤدي الخصخصة الى تحقيق خاسر قاصمة للدولة .

وعندما بدأت مصر خطوات اصلاح الاقتصادى لترشيد الإدارة والدك مسير الفساد كانت امامها تجارب الدول الاخرى شرقية وغربية .

ومع ان عملية الخصخصة بدأت باصدار قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ والذي ستتلوه خطوات اخرى .

فان الخصخصة وتحرير الاقتصاد سيكون لهما اثر كبير على القانون الادارى ونظرية المرفق العام . وهذا الاثر سنحاول استكشافه والبحث عن مدهاء واجاباته وسلبياته في هذا البحث .

لقد ادى صدور قانون قطاع الاعمال الى نشأة مورة جديدة من مسوور المؤسسات الاقتصادية ، لقد كانت ادارة المرافق العامة قبل صدور قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ تتم باحدى الطرق الاتية :

- ١ - الإدارة المباشرة La Regie directe
- ٢ - المؤسسات العامة . Les Erablissement Public
- ٣ - الاقتصاد المختلط Economie Mixte
- ٤ - مشاطرة الاستغلال Regie interessee
- ٥ - التزام المرافق العامة ' Concession de service Public

وكانت المؤسسات العامة تنقسم الى نوعين :

- اولا : مؤسسات عامة ادارية تقدم خدمات عامة وتسمى الهيئات العامة .
- ثانيا : مؤسسات عامة ذات نشاط اقتصادى تجارى او صناعى او زراعى ، كانت تأخذ شكل شركات القطاع العام التى كانت تتجمع بحسب طبيعة النشاط تحت اشراف المؤسسات الاقتصادية التى اخذت فى سنة ١٩٧٩ اسم الهيئات الاقتصادية .

وبعد صدور قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ اصح يمكن لشركات القطاع العام ان تتحول الى شركات قطاع اعمال كخطوة اولى لكى يمكن فى خطوة ثانية بيعها الى القطاع الخاص . اى ان الحصصة تستلزم المرور من شكل شركة قطاع عام الى شركة قطاع الاعمال العام ثم يتم بعد ذلك اجراءات بيع الشركة للقطاع الخاص وفق الاجراءات التى حددها القانون .

وقد ترتب على ذلك وجود موزة جديدة من صور الشركات العامة التى تمارس نشاطا اقتصاديا وهذه الشركات هى شركات قطاع الاعمال ، وهذه بدورها اما ان تكون شركة قطاع اعمال عام قابضة Holdings تشرف على نشاط مجموعة شركات تابعة تمارس أنشطة متشابهة او متكاملة واما ان تكون شركات قطاع اعمال تابعة .

وعلى ذلك اصحت المؤسسات العامة تأخذ الاشكال الاتية :

- ١ - الهيئات العامة : وهى مؤسسات ادارية تؤدي خدمات عامة .
- ٢ - مؤسسات عامة تمارس نشاطا اقتصاديا :
  - (أ) شركات القطاع العام .
  - (ب) شركات قطاع الاعمال العام وهى شركات قطاع عام اتبعت الاجراءات المنصوص عليها فى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لتتحول الى شركات قطاع اعمال عام تمهيدا لبيعها للقطاع الخاص . وهذه بدورها تنقسم الى نوعين :
    - شركات قابضة .
    - شركات تابعة .

فما هو اثر هذه التحولات على نظرية المرفق العام والقانون الادارى ؟ وماهى العقبات امام الخصخصة ؟



وهل هذا الأسلوب وهو الخصخصة هو أفضل الأساليب لترشيد الإدارة ؟

وماهى الأساليب البديلة لتحقيق المصلحة العامة والحد من الفساد  
 وإدارة المشروعات العامة إدارة اقتصادية ؟

### موضوعات وخطة البحث :

#### الباب الاول : لماذا تحرير الاقتصاد ؟

- اقتصاد السوق الحرة اكثر كفاءة — من
- اقتصاد التخطيط المركزى .
- اقتصاد السوق الحرة .
- اقتصاد التخطيط المركزى .
- اسباب فشل التخطيط المركزى .

#### الباب الثانى: تنويع اساليب تحرير الاقتصاد

الفصل الاول : مضمون وهدف القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ .

الفصل الثانى : قصور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولـ لزوم  
اساليب اخرى لاتمام تحرير الاقتصاد .

المبحث الاول : قصور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

المبحث الثانى: دور الدولة فى اقتصاد السوق الحرة .

- ١ - توفير ارضية آمنة .
- ٢ - تولى المرافق الاستراتيجية .
- ٣ - حماية التنافس ومنع الاحتكار .

الفصل الثالث : تنويع اساليب تحرير الاقتصاد .

الفصل الرابع: دور الدولة فى توفير مناخ لاضافة مشروعات  
جديدة .

ملحق : قانون قطاع الاعمال العام ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ولائحته  
التنفيذية .



## الباب الاول

### لماذا تحرير الاقتصاد؟

اقتصاد السوق الحر اكثر كفاءة من  
اقتصاد التخطيط المركزي

حاجت الانسان متعددة ولا تنهى بينما المصادر المتاحة لاشباع هذه الحاجات محدودة ونادرة . وعلم الاقتصاد السياسى يبحث لاستخدام الموارد المحدودة بأفضل أسلوب لاشباع أكبر قدر من الحاجات . وعندما نكون بصدد اختيار نظام اقتصادى يعين القيام بعملية اختيار لاسلوب العمل لتحقيق الأهداف المرجوة (١) .

فالعلوم الاجتماعية أو الإنسانية من علم نفس الى علم اجتماع الى علم الاقتصاد تختار الواقع ، وذلك وفقا للصفة المتشكلة للسلوك . المو .

وذلك على خلاف المدرسة المثالية التى تقول نحن نختار الواقع وعلى خلاف المدرسة الواقعية التى تقول : نحن نخضع دوز أى مناقشة للواقع . يقول التحليل والتفكير العلمى : نحن نختار الواقع » .

«Toute Science sociale choisit le réel elle répond a l'heureuse formule de J. Ulmo. Contre l'école idealiste qui dirait : nous inventons le réel contre l'école réaliste qui dirait : nous subissons le réel, l'analyse de la pensée scientifique vous répond : nous choisissons le réel» (١).

يقوم علم الاقتصاد على معضيات أساسية هى ندرة الموارد وبعدها الحاجات الإنسانية . ولذا فإن النشاط الانسانى يوصف بأنه نشاط اقتصادى اذا كان يتضمن كفاحا ضد الندرة . ويمكن تحليل النشاط الاقتصادى على النحو التالى : الانسان يشعر بحاجات استبعاد الم أو

E. James : Les formes d'entreprise 1935 F. Perroux : Cours (١) d'économie politique G. Ripert. Le capitalisme. (Que sais je ?) Sheunapter; Theorie de l'évolution économique - Capitalisme, socialisme et démocratie.

Raymond Bane : Economie politique, P.U.F.T.I.P.A.

زيادة الشعور بالارتياح والحاجات تسم بالصيغة الشخصية وتختلف من شخص الى آخر فانه يبحث عن الوسائل التي تسبع هذه الحاجات (١) .  
وفي بحثه عن اشباع الحاجات يسعى الى الحصول على وسائل لتحسين ظروفه المادية بالقيام باعمال منتجه وتبادل السلع والخدمات : وهذه السلع والخدمات هدفها النهائي هو الاستهلاك (٢) .

ويمكن القول ان نظاما اقتصاديا ناجح اذا حقق أكبر قدر من اشباع الحاجات بأقل تكلفة . وينبغي ان يكون تحقيق أكبر منفعة بأقل تكلفة على مستويات ثلاثة .

- ١ - أكبر منفعة بأقل تكلفة بالنسبة للمستهلك .
- ٢ - أكبر منفعة بأقل تكلفة بالنسبة للمنتج .
- ٣ - أكبر منفعة بأقل تكلفة على مستوى المجتمع ككل أى الدولة .

وقد اثبت نظام اقتصاد السوق الحرة كفاءة اعلى من نظام اقتصاد التخطيط المركزى وذلك سواء من حيث اشباع حاجات الافراد المادية والمعنوية . ومن حيث ازدهار الانتاج وتحقيق فوائض زراعية وحيوانية وصناعية ، ومن حيث تحقيق ميزانية غير مختلة اختلالا شديدا . فما هو نظام اقتصاد السوق الحرة ، وما هو نظام اقتصاد التخطيط المركزى .

---

«Ces besoins sont eminentement subjectifs : chaque homme (١) decide s'il y a pour lui un besoin et dans quelle mesure ce besoin existe. Le besoin varie d'un individu a un autre.»

الحاجات شخصية : فكل انسان يقرر اذا كانت لديه حاجة والى اى مدى توجد هذه الحاجة والحاجة تختلف من فرد الى اخر .  
Raymand Barre : op. cit. p. 6.

(٢) فعلم الاقتصاد يهتم بدراسة الانسانية من جانب الشؤون العادية فى مجال الحاجة كما يقول الفرد مارشال .

L'économie politique est une étude de l'humanité, dans les affaires ordinaires de. La vie.

## الفرع الاول اقتصاد السوق الحرة

اولا : مزج عوامل الانتاج في السوق الحرة :

ان عوامل الانتاج ثلاثة : الارض ورأس المال والعمل وما لم يتوفر اطار عام قانوني وسياسي يتيح مزج واستغلال عوامل الانتاج الثلاثة لاشباع الحاجات فان النظام يكون فاشلا من الناحية الاقتصادية .

يصنف علماء الاقتصاد عوامل الانتاج الى مصادر بشرية ( العمل ) ومصادر طبيعية ( الارض ) ومصادر من صنع الانسان الذي يطبق العمل على العناصر الطبيعية .

العمل هو جهد انساني : وهو يحمل طابع الانسان ويعتبر امتدادا له واتماما لانجازة .

الارض : منذ بداية الزمان ثم تمهيدها وتحويلها بواسطة الانسان ومن ثم اصبحت الارض تاج الطبيعة والعمل فهي عامل مركب شأنها شأن رأس المال . ففي خاتمة المطاف لا تكمن الفضيلة من المناجم والمزارع المثمرة وانما تكمن في العمل الشاق والالام والبؤس الذي عانت منه لجيل فالعمل هو الذي صنع من الاراضي المجدية اراضى متازة واماكن جميلة .

رأس المال هو مجموع عناصر مختلفة : أموال مادية : معدات ، منتجات وسيطة ، نقود . تستخدم للحصول على دخل .

فما هي الصيغة التي يقدمها اقتصاد السوق الحرة لمزج هذه العوامل وانتاج سلع وخدمات ؟

الصيغة التي يقدمها اقتصاد السوق الحرة هي ان المشروع الصغير ، الذي يديره الفرد أو الافراد وليس الدولة ، هو وحدة الانتاج في الاقتصاد الحر . والمشروع الفردي هو مؤسسة مقدسة في النظم الرأسمالية وهو خليته الأساسية .

L'unité de production caractéristique de l'économie de marché capitaliste est l'entreprise : on a pu la qualifier de «microcosme capitaliste», «institution cardinale du capitalisme» (1).

ويمرّف كبار الاقتصاديين الفرنسيين وعلى رأسهم فرنسوا بيرو وريمون بار المشروع بأنه شكل للإنتاج يتم من خلاله وفي إطار ذمة مالية مزج أسعار عوامل الإنتاج ( الأرض ورأس المال والعمل ) التي يقدمها أشخاص آخرون مستقلون عن المشروع ، وذلك بهدف تقديم سلعة أو خدمة للسوق وبيعها والحصول على دخل نقدي هو ناتج بين السعرين : سعر الخدمات والسلع التي اشتراها المشروع والخدمات والسلع التي يبيعها المشروع .

L'entreprise est une forme de production par laquelle, au sein d'un même patrimoine, on combine les prix des divers facteurs de production apportés, en vue de vendre sur le marché un bien ou des service et pour obtenir un revenu monétaire qui résulte de la différence entre deux séries de prix»(2)

من هذا التعريف يمكن تحديد خصائص المشروع على النحو التالي :

- ( أ ) وجود ذمة مالية تسمح لرئيس المشروع بحساب مخاطر الإنتاج وتضمن وحدة المشروع إذا كان يتكون من وحدات أصغر لأسباب فنية .
- ( ب ) مزج عوامل الإنتاج : يمزج المشروع اثمان عوامل الإنتاج كميات عمل ورأس مال ومعدات وآلات . وعلى ذلك فالمشاكل الفنية مهمة لأنها تؤثر على سعر الخدمة أو السلعة المنتجة عند تقديمها للسوق . فالنظام الرأسمالي يعتبر « تنظيمًا تقدياً للحياة الاقتصادية » .

une organisation monétaire de la vie économique.

---

Raymond Bars., op. cit. p. 358 Franco is Perroux : cite dans la (1) reference precedente.

Raymond Barre, op. cit. p. 358.

(ج) التمييز بين الأشخاص الذين يقدمون عوامل الإنتاج ، وصاحب المشروع : العمل يقدمه العمال الذين يتلقون اجرا مقابل عملهم ، ورأس المال يقدمه اصحاب رؤوس الاموال الذين يقدمون قروضا ، والمشروع هو مركز مزج العوامل التي يقدمها السوق من عمل ورأس المال ويضمن المشروع الارتباط بين سوق عوامل الإنتاج وسوق المنتجات التي يقدمها المشروع . وعلى ذلك فان العمال ورأس المال تقدم مقابل سعر ثابت ولا يشترك العمل أو أصحاب رأس المال في الادارة كما لا يشتركون في ارباح المشروع .

( د ) هدف بيع المنتج في السوق : يعمل المشروع لتسابق منتجاته في السوق ، وهدفه الاساسي هو اشباع حاجات مسلعة بالاستعداد لدفع ثمن المنتجات . وهنا يكمن أهم فارق بين هدف الإنتاج في السوق الحرة وهدف الإنتاج في اقتصاد التخطيط المركزي . اذ ان الانتاج هدفه الاستهلاك اى اشباع حاجات حقيقية مطلوبة في سوق الاقتصاد ، بينما هدف الإنتاج هو مجرد الإنتاج في اقتصاد التخطيط المركزي وذلك لتنفيذ الخطة وابرار أرقام في الميزانية والتدليل على كثرة الإنتاج .

وعلى ذلك فمقياس الاقتصاد الحر هو الإنتاج للاستهلاك واشباع حاجات بالمعنى الاقتصادي *produire pour la satisfaction des besoins solvables*.  
بينما مقياس اقتصاد التخطيط المركزي الإنتاج للإنتاج *produire pour produire* وهنا يكمن أحد أهم أسباب كفاءة الاقتصاد الحر وفشل اقتصاد التخطيط المركزي . اذ يترتب على الإنتاج للإنتاج اهدار موارد وساعات عمل ورأس مال في منتجات ليس عليها طلب اقتصادي فتكدر في السوق ويعتبر هذا التكدر فاقدا على المجتمع ككل . بينما يسهل على اقتصاد السوق الحر التحول عن إنتاج السلع والخدمات التي ليس عليها طلب اقتصادي ، ويعتبر هذا ترشيدا للإنتاج واقتصادا في استغلال رأس المال وساعات العمل .

( هـ ) تحقيق أقصى ربح أو عائد تقدي صافي : الربح هو الفرق بين ثمن المنتجات و ثمن المكونات ، وهذا الفرق يكون مقابل نشاط

المشروع ، وبغير هذا الربح الذي يعتبر مشروعا في اقتصاد السوق ، لا يجد صاحب المشروع أى مبرر للاستمرار فى نشاطه .

فنشاط المشروع محايد لا ينظر لاعتبارات اجتماعية أو انسانية : اذ لا يوجد أى دافع لاستمرار الانتاج الا تحقيق أكبر عائد .

وقد كان المشروع فى البداية لا يأخذ الا شكل ملكية لفرد أو أسرة غير انه مع نهاية القرن التاسع عشر ظهرت صورة قانونية جديدة للمشروعات وهى الشركات التجارية على اختلاف أنواعها .

ويشغل الانسان مكانه هامة فى الاقتصاد الرأسمالى لأنه محرك ومدير المشروع الذى هو دعامة السوق الحرة .

«Institution centrale du Capitalisme l'entreprise ne vaut souvent que par l'homme qui la dirige et l'anime : l'entrepreneur» (1)

### ثانيا : الثمن فى السوق الحرة :

يتحدد ثمن السلع والخدمات فى السوق الذى يلعب فيه العرض والطلب الدور الأساسى .

فما هو السوق :

السوق هو شبكة من العلاقات بين من يرغبون فى مبادلة مالمديهم بسلع أخرى ، يمكن ان نسميهم المتبادلين *echangistes* وهؤلاء المتبادلون توجد بينهم اتصالات وثيقة بوسائل عديدة ولا يقصد الاقتصاديون بكلمة السوق مكانا محددا يتم فيه البيع والشراء ، ولكن يقصد بالسوق اقليم يرتبط الفرد فيه بعلاقات التجارة الحرة ، بشكل يتم فيه قياس الثمن بسهولة وسرعة ووضوح .

Reymond Barre : op. cit, p. 361.

(1)

H.Bartoli : Science économique du travail, 1957 F. Sellier et

A. Tiano : Economie du travail P. U.F., 1961.



Les économistes entendent par marché non pas un lieu déterminé où se consomment les achats et les ventes, mais tout un territoire, dont les parties sont unies par des rapports de libre commerce, en sorte que les prix se nivellent avec facilité et promptitude (1)

وبعبارة أخرى السوق هو مجموعة أفراد بينهم علاقات تجارية وثيقة ويقومون ببادلات هامة للمنتجات (٢) •

وبناء على ذلك فإن السوق يمكن أن تكون سوقا محلية أو اقليمية أو وطنية أو دولية •

ويتحدد الثمن في السوق تحت تأثير العرض l'offre والطلب La demande • أن تأثير العرض والطلب كان دائما معترف به ولم ينكره أحد من الاقتصاديين ، وإن كان البعض يجعل الدور الأهم في تحديد الثمن للعرض بينما يرى الآخرون أن الأهلية هي للطلب •

وفي المجتمعات الحديثة تقوم النقود بدور تحديد الثمن وقيمة السلعة أو الخدمة بدقة بدلا من أسلوب المقايضة الذي لا يستجيب للحياة المعقدة وكثرة السلع والخدمات وتنوع الطلب فالثمن النقدي هو مقياس لقيمة السلعة أو الخدمة ، وهو عامل محايد يضمن سيولة وسهولة انسياب النظام الاقتصادي •

Le prix d'un bien mesure sa valeur d'échange avec les autres biens en général .... La monnaie est « neutre » elle remplit seulement un rôle Lubrifiant dans le système économique (3).

وعلى ذلك فإن الثمن يقوم بدور هام على مستويات ثلاثة •

(1) A. Cournot : Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses Chapitre IV.

Jevons : Theory of political Economy, Chap. IV. (٢)

Reymond Barre : op. cit, p. 462. (٣)

— الثمن يحدد قرارات المستهلكين •

— الثمن يحدد قرارات المنتجين •

— الثمن يحدد قرارات الأشخاص المساهمين في النشاط الاقتصادي من حيث اختيار العمل وتوظيف رأس المال واستخدام الأرض وهو يساهم في تحديد عائد كل عامل من عوامل الإنتاج •

فالثمن يعكس مدى حاجة المشتري للسلعة أو الخدمة كما انه يعكس مدى ندرة السلعة ومكوناتها • ومن هنا فان الثمن يوجه الأموال والموارد نحو استخدامها في انتاج السلع الضرورية والتي تحقق أكبر أشباع ، ولذا فهو يرشد المستهلكين أى يجعلهم يستهلكون كمية محددة كما انه يرشد المنتجين عندما يجعلهم يتجهون الكمية المحددة المطلوبة في السوق • فالثمن يوجه الأشخاص نحو اختيار الانتاج والاستثمار في المجالات الأكثر فائدة والتي تحقق أكبر منفعة • وقد عبر عن ذلك pierre Masse بقوله : « من هذا المنظور ارتفاع الأسعار هو انذار بالخطر » اقتصدوا في استخدامى لأننى غالى الثمن » معنى بصورة أعمق « احسنوا ادارتى فانا شيء نادر » •

Dans cette optique, la hausse d'un prix est un signal d'alarme-  
«Économisez -moi parce que je suis cher» signifie d'une manière  
plus profonde : Ménagez - moi parce que je suis rare.»

وعندما يتحدد الثمن بناء على مدى حاجة الأفراد للسلعة ومدى ندرتها أى بناء على قانون العرض والطلب يكون النظام القانونى قائما على أساس مبدأ « العقد شريعة المتعاقدين » فالثمن ليس مفروضا من سمطات الدولة ، وانما يتعامل الأفراد بحرية في السوق ويتناقشون ويتفاوضون على السعر ويفترض فيهم الرشد والقدرة على حماية مصالحهم • ولا تتدخل الدولة الا لمنع الغش والتدليس • كما ان الدولة يجب ان تسهر على منع الاحتكارات التى تؤدى الى تحكم المحتكر أو الاتحاد الاحتكارى carrel فى الثمن نتيجة قدرته على التحكم

في المعروض من السلع . فالتنافس هو الكفيل بجعل الثمن مؤشرا أميناً  
لمدى ندرة السلعة ومدى الحاجة إليها .

وقد ذهب بعض الدساتير في الدول الليبرالية الى النص على مبدأ  
العقد شرعية المتعاقدين في الدستور مثل دستور الولايات المتحدة الذي  
تنص مادته الأولى الفقرة العاشرة على منع اصدار قانون يسيء الى  
الالتزامات التعاقدية وهو نص فسرته المحكمة العليا على ان كل قانون  
يتدخل في مجال العقود هو قانون غير دستوري ويكسب في هذا النص  
أحد أسباب نجاح النظام الأمريكي . بينما اكتفت بعض الدول بالنص  
على مبدأ احترام حرية التعاقد في القانون المدني مثل فرنسا . هذه  
الدعائم التي يقوم عليها نظام الاقتصاد الحر استبعدتها كل النظم  
الماركسية القائمة على التخطيط المركزي الاجباري .

## الفرع الثاني

### اقتصاد التخطيط المركزي

يختلف اقتصاد التخطيط المركزي اختلافا جوهريا عن اقتصاد السوق  
الحر سواء من حيث وحدات الانتاج أى أسلوب مزج عوامل الانتاج  
أم من حيث أسلوب تحديد الثمن .

#### أولا : وحدات الانتاج :

يتحدد دور وحدات الانتاج في اقتصاد التخطيط المركزي بدءا من  
خصيقتين تميزان هذا الاقتصاد .

١ - الملكية الجماعية لوسائل الانتاج : وهذه الملكية تأخذ أحد  
شكلين :

- ملكية الدولة والتي وفقا لها تعتبر وسائل الانتاج مملوكة للشعب  
كله ممثلا في الدولة .

وهكذا فإن المادة ٦ من دستور سنة ١٩٣٦ كانت تنص على ان الأرض  
وما في باطنها والمياه والغابات والمصانع والمعامل والمناجم والسكك  
الحديدية ووسائل النقل المائية والجوية والبنوك ، والبريد والبرق  
والتلفون ( كالسيوفخورات ومحطات الآلات والجرارات وغيرها ) ،  
والمؤسسات البلدية والقسم الاساسي من بيوت السكن في المدن والأماكن

الصناعية ؛ هي ملك الدولة ، أى ملك الشعب بأسره ويقابل نص المادة ٦ من دستور سنة ١٩٣٦ نص المادة ١١ من دستور سنة ١٩٧٧ .

— الملكية التعاونية : والتي وفقا لها تكون وسائل الانتاج مملوكة لوحداث تعاونية كولخوزات وجميعيات تعاونية في الحدود التي يضعها القانون . وفي الاتحاد السوفيتي كان دستور سنة ١٩٣٦ ينص في المادة ٧ على ان المؤسسات الجماعية في الكولخوزات والجميعيات التعاونية وكذلك منشآتها الجماعية هي ملك اجتماعي اشتراكي للكولخوزات والجميعيات التعاونية وتحدد المادة ٨ ان الأرض ملك للدولة تشغلها الكولخوزات وتبقى لها مجانا وتحت تصرفها الى أجل غير مسمى أى الى الابد .

ولا توجد الملكية الخاصة لوسائل الانتاج الا في حدود ضيقة لا تكاد تذكر فنكزيت كولخوزى عدا مداخلية الأساسية من الاقتصاد الكولخوزى قطعة أرض محقة باليت وبيت للسكن وماشية منتجة وطيور داجنة وأدوات زراعية صغيرة . كما كان يسمح كل من دستور سنة ١٩٣٦ ودستور سنة ١٩٧٧ لوجود اقتصاديات فردية صغيرة لفلاحين وحرفيين منفردين مبنية على أساس العمل الشخصى وخالية من استغلال عمل للغير (١) .

## ٢ - تخطيط الأنشطة الاقتصادية :

بينما يتم تنسيق وحدات الانتاج في اقتصاد السوق الحر عن طريق السوق الذى تتلاقى فيه القرارات ويتم ضبطها من وحدات انتاج واستهلاك مستقلة فان ميكانيكية أو آلية التنسيق في اقتصاد التخطيط تتحقق بواسطة الخطة التى تضعها الدولة : فالخطة هي بديل السوق .

Le Plan est le substitut du marché.

(١) كان كل من دستور ١٩٣٦ ، ١٩٧٧ يحمى حق المواطنين في الملكية الشخصية للمداخيل والمداخرات الحاصلة من عملهم وسكنهم واقتصادهم المنزلى الانسانى وللادوات المستعملة في منزلهم في قضاء حاجاتهم اليومية ولعاجيات الاستعمال الشخصى ووسائل الراحة الشخصية . ويحمى القانون ايضا حق المواطنين في وراثة الملكية الشخصية .

فالخطة التى تحدد العلاقات بين الانتاج والاستهلاك وتفرض على كل وحدة انتاج المهام التى يجب عليها انجازها وكذلك الأساليب التكنولوجية فى الانتاج .

ويحل محل التضامن الوظيفى الذى يوجه المشروعات والاستقلال فى اقتصاد السوق ، علاقة هيكلية بين وحدات الانتاج فهذه الوحدات ليست الا عجلات فى آلة ضخمة تراقبها الأجهزة المركزية للخطة . وعلى ذلك لا توجد مشروعات بمعنى الكلمة فى الاقتصاد المركزى دائما وحدات لا تملك اموالا وانما كل دورها ينحصر فى سلطة ادارية يحدد مضمونها وأسلوب ممارستها خطة الدولة .

ومن حيث المبدأ تعمل وحدات الانتاج وفقا لقاعدة الادارة المتوازنة *l'autonomie comptable* والاستقلال المحاسبى *la gestion équilibrée* .  
أن ان هدف المشروع هو تغطية تكاليفه من المنتجات وتحقيق ربح . وفى بعض المشروعات الكبيرة ذات الأهمية بالنسبة للاقتصاد الوطنى يسكن أن تكون الوحدات خاسرة : هنا تأتى الدولة لمساعدتها بالدعم مع السعى لزيادة دخلها .

وتعتبر الوحدة ذات استقلال ومزودة ببعض المصادر التى تظل سلوكها للدولة . ومن ثم فعلى وحدات الانتاج ان تتصرف فى هذه المصادر وفقا للخطة . فالمصادر المادية والنقدية التى تمنح للمشروع هى الأموال الاتاجية الثابتة أو المتداولة : استخدام الأموال الثابتة يتوقف على الأموال المتحركة التى تتضمن المنتجات المجهزة للبيع ، والأموال النقدية التى يحتاج لها المشروع لشراء المواد الأولية ودفع أجور العاملين .

وتدخل وحدة الانتاج مع وحدات الانتاج الأخرى فى علاقات بواسطة عقود من نوعين :

— عقود الخطة التى تنظم التبادل بين وحدات الانتاج الصناعى فى الدولة . وتعتمد هذه العقود على قرارات الخطة ولكنها تفرض التزامات متعلقة باستغلال منتجاتها . ويتحقق تأثير الخطة هنا لا بصورة رأسية وانما بشكل افقى ، على عكس نظام التخطيط المركزى الذى يفرض بالارادة المنفردة الملزمة للدولة ما يتعين على وحدة الانتاج تنفيذه باعتبارها نسيجا ادنى ، اما العقد فانه يلزم الوحدة بتحقيق نفس الخطة بمقتضى اتفاق

مع وحدة أو وحدات أخرى بصفة متعاقد • ومع ذلك فإن أطراف العقد تحددوا الخطة مسبقا كما أن الخطة تفرض مسبقا العناصر الرئيسية للعقد •

L'influence du plan se réalise ici non pas suivant la verticale, mais suivant l'horizontale : contrairement à l'ordre de la planification, qui rend obligatoire d'une façon unilatérale la réalisation du plan par l'unité économique, en tant qu'elle est un maillon inférieur, le contrat engage cette unité à réaliser le contrat engage cette unité à réaliser ce même plan en vertu d'un accord avec tel ou tel autre organe économique considérée comme contractant (١).

— عقود التنازل المدني التي تنظم التبادل بين مصانع الدولة والكولخوزات بالنسبة للإنتاج الذي يمكنها التصرف فيه بحرية : يمكن لأطراف العقد تحديد مضمون العقود بحرية مع مراعاة أن التبادل في هذه الحالة يخضع بطريقة غير مباشرة لرقابة الدولة وتأثيرها •

وسواء كان العقد من عقود الخطة أم من عقود التدوير المدني فإنه يظل بصفة أساسية شكلا لتحديد وتحقيق الخطة :

Une forme de concrétisation et de réalisation du plan (Amphiteatroff).

وذلك على حد تعبير الشخصيات السوفيت في الاقتصاد وعلى ذلك فإن العقود تساهم في إضفاء معنى بأن وحدات الإنتاج مستقلة بينما هي في الواقع خاضعة لبيسة الخطة •

ولا يستع رؤساء وحدات الإنتاج بالحربة التي تسنح بها رؤساء المشروعات في الاقتصاد الحر . فهم لا يترمون بدور في مرج عوامل الإنتاج التي يحصلون عليها من السوق • كما أنهم لا يخضعون لتوانين السوق • وإنما يخضعون لأوامر الخطة ويتصرف رئيس وحدة الإنتاج بدءا من أسعار محددة ومن كميات مواد أولية مفروضة عليه ولا يمكنه أن يتعدى الأجور المحددة في الخطة :

Amphiteatroff : Cit par Bettelheim Economie politique, p. 203. (١)

Cite par Raymond Barre : op cit., p. 420.

فهو ليس مسئولاً عن شراء المواد الأولية والمعدات ، كما انه غير مسئول عن بيع المنتجات . مهمته تنحصر في تنفيذ الخطة قنياً وصناعياً ومالياً في الوحدة التي يديرها Le cckp rofin ويتم تقسيم قدراته تبعاً لتحقيقه أو تجاوزه لأهداف الخطة .

وهكذا يحل المدير في الاقتصاد المركزي محل صاحب المشروع في الاقتصاد الحر . وهذا المدير موظف ينفذ القرارات التي وضعها المخططون وتتعقد مسؤوليته الادارية والجناية امامهم . والحافز الكامن وراء نشاط المدير لا يكن فقط في العائد السياسي والاجتماعي التمثل في نشر صورته في الصحف وانما أيضاً في الرغبة في الحصول على الجوائز المخصصة لمن يقومون بتنفيذ الخطة وخاصة عندما يتجاوزون أهدافها ويحققون أكثر من المستهدف . وهذه النقطة الأخيرة تفسر أن بعض المديرين يضمنون خطة تنفيذية لتحديد طاقة وحدة الانتاج واستغلالها .

ويرى المتخصصون ان المدير بذلك ، يواجه مجموعة من الأهداف المتناقضة ، ومن الرقابة المشددة ، كما يخضع لنظام ثمن غير رشيد .

Le directeur est confronté à une masse de buts contradictoires, de contrôles et à un système de prix irrationnel(1).

ان نتائج هذا التنظيم في اقتصاد التخطيط المركزي تبدو آثارها في

شكل الخطأ الاقتصادي Erreur : Economique

١ - الخطأ الاقتصادي ينتشر في الاقتصاد التخطيطي بسبب العلاقات الوثيقة التي تربط وحدات الانتاج المختلفة سواء أكانت علاقات أفقية أم علاقات رأسية .

٢ - الخطأ الاقتصادي لا يمكن اكتشافه الا بصعوبة على عكس الحال في اقتصاد السوق الحر الذي لا يخضع لاستراتيجية وقرارات مركزة .

٣ - الخطأ الاقتصادي لا يمكن تصحيحه بسرعة حيث أن الجهاز البيروقراطي الضخم لا يمكنه تغيير وتعديل ما ورد بالخطة الا ببطء شديد : مما يؤدي الى تبديد اقتصادي هائل .

٤ - الخطأ الاقتصادي يؤدي الى خسائر تمونها الدولة من ميزانيتها أى يتحملها المجتمع ككل ، بينما تكون الخسائر محدودة في الاقتصاد الحر ويتحملها المشروع ولا تمس الا الذمة المالية لاصحاب المشروع .

ورغم أن تعديلات كثيرة ادخلت على الاقتصاد المركزي فان سماته الاساسية ظلت غالبية ومن ثم فقد كان مستوى الاداء الاقتصادي هابطا باعتراف قادة الاتحاد السوفيتي ، كما أن الفاقد والخسائر كانت تؤكد أن التخطيط المركزي . لا يحقق أعلى منفعة بأقل تكلفة أى أن الادارة غير اقتصادية (١) .

### ثانيا : الثمن في اقتصاد التخطيط المركزي :

الثمن في اقتصاد التخطيط المركزي عمل من أعمال السلطة *Le système des prix soviétique* : وليس اليه لتسيق قرارات يتخذها الافراد والشركات والدولة لتعكس هيكل العرض والطلب الذي يساهم فيه جميع الاشخاص التي تعمل في سوق الاقتصاد كما هو الحال في اقتصاد السوق الحر . أن الثمن في التخطيط المركزي وسيلة هامة بين يدي واضعي الخطة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية يفرضونها على الاقتصاد الوطني فالثمن ليس اداة للربط بين الاتاج والاستهلاك فهو ليس مؤشرا يميز المنتج على تحديد مدى الحاجة الى السلعة التي ينتجها ومدى ندرتها ذلك أن المنتجين في اقتصاد التخطيط المركزي لا يحسم مدى الحاجة الى السلعة التي ينتجونها وانما كل ما يشغلهم هو تنفيذ المهام المحددة لهم في الخطة وعلى ذلك فالثمن لا يعبر عن رغبات المنتجين والمستهلكين وانما هو مؤشر يوضح المكانة التي تحتلها السلعة في سلم الافضليات عند واضعي الخطة الذين تشغلهم أمور اجتماعية وسياسية ، وليست الامور الاقتصادية فحسب . بل أكثر من هذا يعتبر الثمن وسيلة واداة لتوجيه الطلب والتأثير عليه .



وكان الاتحاد السوفيتي يعتبر نموذجاً يستحق الدراسة سواء من حيث تنوع الثمن أم من حيث العلاقة بين التخطيط والثن .

نظام الائمان السوفيتي : Le Prix des gros industriels

### السمة الأساسية في نظام الائمان

السوفيتي هي شدة تعقده وتعدد الائمان حسب العملية أو المادة . وقد ميز علماء الاقتصاد بهذا الصدد بين ثلاثة مجموعات كبيرة للائمان : ائمان الجملة الصناعية ، ائمان الجملة الزراعية ، ائمان التجزئة .

### ١ - ائمان الجملة الصناعية :

Les prix des gros industriels

في مجال الصناعة يتم تحديد ائمان الجملة في المبادلات بين المؤسسات : أي بصفة أساسية بين مؤسسات الإنتاج والتخزين وبين المؤسسات التجارية . وقد ميز الباحثون في الاقتصاد السوفيتي بين ائمان الجملة للشروعات وائمان الجملة للصناعة .

ثن الجملة في المشروع Le prix de gros de l'entreprise . مكون من عاملين :

### (١) التكلفة الكلية المحددة حسب الخطة

Le coût total, ou prix de revient, planifié.

ويشمل تكلفة المواد الأولية والأجور المحددة بواسطة الدولة ويأخذ واضعو الخطة في الحبان العوامل الفنية المتبعة في الإنتاج وكذلك تطور الاقتصاد والتحويلات في الخطة .

ويلاحظ أن التكلفة المحددة بالخطة ليست لها علاقة بالتكلفة الفعلية في المصانع : فهي موحدة بالنسبة لجميع المصانع رغم أن التكلفة في المصانع تختلف من مصنع إلى آخر ، وتكون مهمة رئيس المصنع هي البحث عن العمل بهذه التكلفة ويكون من الأفضل لو أنه استطاع تنفيذ التكلفة بأقل من السعر المحدد بالخطة .

أو الدخل الصافي للمشروع الذي يشمل مساهمة المصنع الى التمويل والمبالغ المتقدمة لإدارة المشروع لتحسين الانتاج وتحسين ظروف حياة العاملين . وتقوم الدولة بتحديد مستوى دخل المشروع أى العلاقة بين الدخل الصافي والدخل الفعلى .

وعلى ذلك فتمن الجملة فى الصناعة يشمل ثمن جملة المشروع ( ثمن الدخل الموضوع بالخطة + الفائدة الصافية للمشروع ) والضرائب على الارقام الواردة فى ميزانية المشروع . وهذه الضرائب تدفع للدولة بمجرد اتمام عملية الانتاج . وتتحدد الضرائب على وحدات الانتاج . *Il est fixé par unité de production.* وعلى ذلك فالضرائب مستقلة عن تنفيذ المشروع للخطة وفقاً للدخل الفعلى . ويرى الاقتصاديون السوفيت أن هذه الضريبة تعتبر ضريبة على أرباح المصنع ، ومن ثم ففى ضريبة على الاستهلاك (١) .

ويؤدى تحديد سعر بيع موحد لمنتجات المصانع المختلفة التى تنتج سلعة معينة الى خسائر . ولكى ابتداء من سنة ١٩٣٦ ألغت الدولة الدعم وبعد انتهاء الحرب ومنذ سنة ١٩٤٩ حرصت الدولة فى تحديد أسعار الجملة الا تخسر المصانع أى أصبح ابدأ هو ضرورة تحقيق ربح . وفى سنة ١٩٥٥ تم ادخال اصلاح على اثمان الجملة بحيث يكافأ المصنع الذى يحقق أرباحاً بنسبة ٦٪ من الدخل بالنسبة للمنتجات الاستهلاكية و ٣ الى ٤٪ بالنسبة للمنتجات التجهيزية .

وكانت تقوم دولة الاتحاد بتحديد أسعار الجملة التى تلعب دورين هامين : الدور الأول : هو أنها أداة للمحاسبة فى المبادلات بين المصانع المختلفة والدور الثانى : هو أنها وسيلة لمراقبة فجاج وفعالية المصنع على اساس ما يحققه من دخل .

Le prix de gros de l'industrie comprend le prix de l'entreprise (١) (prix de revient planifié profit net de l'entreprise) et l'impôt sur le chiffre d'affaire. Celui-ci est versé à l'état, dès la réalisation de la production. Il est fixé par unité de production et il est indépendant de l'exécution par l'entreprise du plan relatif à son prix de revient. Cet impôt est assimilé par les économistes soviétiques à un profit de la firme (revenu net centralisé de L'état). Il ne frappe que les articles de consommation.

وإذا كانت دولة الاتحاد تحدد أسعار المنتجات الرئيسية لنفس الانسجام في أسعار الانتاج والاستهلاك فإن حكومات الجمهوريات تحدد أسعار الجملة في المنتجات الأخرى أى التى لا تهم كل الاتحاد السوفيتى . ومع ذلك تظل الحكومة تراقب الأسعار في الجمهوريات المختلفة والسوفناكوز ، كما أن حكومة الاتحاد تحسم الخلافات بين الجمهوريات فيما يتعلق بالأسعار . ولا يجوز للسوفناكوز التدخل في مجال الأسعار إلا إذا تعلق الأمر بتحديد سعر خلال فترة ستة أشهر لمنتجات جديدة أو لتحديد سعر منتجات انتجت حسب الطلب .

Sur commande

منتجات انتجت حسب الطلب .

Les prix de detail

٢ - ائمان التجرة :

- وهى الائمان التى تبيع بها المحلات المملوكة للدولة أو للتعاونيات . وتشمل الثمن الذى تبيع به محلات الدولة .
- - ثمن الجملة للسلعة ( ويشمل الضريبة المشار اليها سابقا ) .
- - تكلفة التوزيع .
- - القاعده التى تحددها الخطة لمحلات بيع التجرة .

وتقوم دولة الاتحاد بتحديد مستوى أسعار التجرة وتأخذ في الاعتبار موازنة النفقات والموارد على مستوى الاتحاد .

وتتولى وزارة التجارة في الاتحاد تحديد سعر التجرة بالنسبة لحوالى ٥٠٪ من المنتجات الاستهلاكية مثل الاغذية والسلع المعمرة . أما تحديد أسعار السلع الأخرى فتتولاها وزارات التجارة في الجمهوريات المتحدة .

Les prix des produits agricoles

٣ - ائمان المنتجات الزراعية :

قبل التعديلات التى ادخلها خروتشوف سنة ١٩٥٨ كان ثمن المنتجات الزراعية يختلف باختلاف طريقة البيع هل هو توريد للدولة أم يبيع حر في سوق الكولكوز .

كانت الدولة تحصل على جزء من محصول الكولكوزات سواء في شكل توريد اجبارى ام شكل عقود اجبارية موقعة مسبقا بواسطة المنتجين ( كونتراتاتزا Konraktatzya ) بأسعار محددة عند مستوى منخفض كلما كانت كمية المحصول الموردة منخفضة . وكانت الفكرة التى اوحّت بهذه السياسة هى ان المنتجين يمكنهم تعويض الثمن المنخفض بالبيع فى السوق الحر . ذلك ان الانتاج اذا تم بيعه بالكامل للدولة فان الثمن يعطى تكاليف الانتاج .

ن السوق الحر كان فى امكان المنتجين بيع المحاصيل الزراعية باثمان حرة ودون وساطة . وهذه الاثمان الحرة كانت أعلى بكثير من الاسعار الحكومية الرسمية . وقد أظهرت دراسة جاليسى ( The Soviet Price system ) ان الثمن فى سوق الكولكوزات فى سنة ١٩٤٧ كان اضعاف ثمن التوريد الاجبارى والعقود الاجبارية على النحو التالى :

البطاطس	٤٣
الكرب	٢١
الجزر	٣٨
التفاح	١٠
اللبن	٢٠
الزبد	١٥

ومع ذلك فانكولكوزات كانت فى حانة منافسة مع محلات الدولة واثمة ونيات . فاذا حصل المشترون على ما يحتاجون اليه من هذه المحلات والجمعيات فان الاسعار التى تضعها تكون هى الغالبة بمعنى انها الحد الاعلى للثمن فى السوق الحر . اما اذا كانت محلات الغالبة الدولة والجمعيات التعاونية عاجزة عاجزة عن توفير المواد التموينية أى يوجد نقص فى السلع ، فان ارتفاع الاسعار يكون كبيرا فى السوق الحر .

الى جانب الصورتين السابقتين توجد مشتريات الدولة التى تتم دون اجبار أو قهر بشن متوسط بين ثمن التوريد الاجبارى و ثمن السوق الحر . ويحصل الاشخاص الذين يبيعون للدولة بهذه الطريقة على مزايا مثل امكان الحصول على مبلغ لا يمكن الحصول عليها من الدولة .

وفيما يتعلق بالسوفكوزات فإنها تورد المنتجات للدولة بأعلى سعر تحدده الدولة.

أما محطات الآلات والجرارات فإنها تورد للدولة منتجاتها التي تلقتها من الكولكوزات بالثمن الذي تدفعه الدولة للكولكوزات للتوريد الاجباري والعقود الاجبارية.

ومنذ سنة ١٩٥٨ حل محل التوريد الاجباري البيع للدولة وبدلاً من التحكم في الثمن أصبح هناك توجيه للثمن . وقسم الاتحاد السوفيتي الى مناطق زراعية ، بحيث يختلف الثمن للمنتجات من منطقة الى أخرى بما يفتح الطريق ويسهل التخصص في منتجات معينة . وفي كل منطقة تكون الائمان متقرة ولكننا يمكن ان ترتفع أو تنخفض حسب نقص أو زيادة الانتاج . وكان المخططون في الاتحاد السوفيتي يأملون عن طريق رفع الأسعار أو تثبيتها تنمية الانتاج الزراعي .

ورغم استخدام الربح كعازز للتنمية ظلت الدولة تراقب الثمن وظلت هي المشتري الرئيسي للمنتجات الزراعية .

### التخطيط والائمان :

لا يمكن فهم نظام الائمان السوفيتي الا من منطلق فهم التخطيط الاقتصادي . فالتخطيط الاقتصادي هدفه تنمية الاقتصاد وكذلك ضبط العرض والطلب للسلع والخدمات الاستهلاكية .

La planification sert à la fois à favoriser le développement de l'économie et à réaliser l'ajustement de l'offre et de la demande des biens de consommation.

١ - الهدف الأول من تحديد الائمان هو تشجيع التنمية الاقتصادية . فالائمان تحفز وحدات الانتاج على تحقيق اقصى انتاج بأقل سعر : اذ يؤدي تخفيض سعر التكلفة الى الضغط على رؤساء المصانع والمؤسسات حتى يرفعوا مستوى اداء المؤسسة .

ويعتمد المخططون أحيانا الى الابقاء على أسعار الجملة منخفضة نسبيا لانتاحة الفرصة للمصانع التي تشتريها بأن تتقدم وتنمو ، وبمجرد أن تطلق هذه المصانع فإن الاسعار ترتفع لتتناسب مع سعر تكلفتها وذلك لترشيد استخدام الموارد وضمان حسن أداء المصانع لعملها .

وأخيرا فإن نظام الانسان هدفه تحويل القوة الشرائية للمستهلكين الأفراد الى الدولة لتقوم بتمويل نفقاتها ، خاصة نفقات الاستثمار . وهذا الهدف يفسر سبب ارتفاع اثمان المواد الاستهلاكية . وتلعب الضريبة على رقم المنتج دورا رئيسيا في هذا المجال . ذلك أنه من الصعب اللجوء الى الضرائب المباشرة أو الى خفض المرتبات لانهما سيلقان لا يمكن للشعب تحملاهما ، لذا تلجأ الحكومة الى الضريبة غير المباشرة التي تجعل تدخلها أكثر مرونة . فالتحكم في هذه الضريبة يؤدي الى تقليل الاستهلاك كما يؤدي الى ثبات الاسعار رغم ارتفاع التكلفة . ولذا فليس غريبا أن تتراوح الضريبة على الاستهلاك بين ٣٠ الى ٨٠٪ . بينما ألغيت الضريبة على الاتاج منذ أول يناير سنة ١٩٤٩ .

أن الضريبة على رقم المنتج L'impôt sur le chiffre d'affaires تبدو أهم وسيلة لتعبئة الادخار الاجباري الذي يستخدم في تمويل الاستثمار .

١ - يستخدم نظام الاثمان أيضا لضبط العرض والطلب على السلع الاستهلاكية .

يتم تحديد الاثمان بطريقة تضمن في فترة معينة أن تكون قيمة السلع الاستهلاكية المنتجة ( أو العرض الكلي للسلع الاستهلاكية ) مساويا للاتفاق الكلي على الاستهلاك . وفي حالة زيادة العرض يخفض الثمن مما يزيد من القوة الشرائية للمستهلكين ، وفي حالة انخفاض العرض ، ترفع الاثمان لتقليل الطلب .

وضبط العرض والطلب لا يتم فقط على المستوى الكلي وإنما بالنسبة لمختلف المنتجات والتي يختلف الطلب عليها تبعا لمستويات الدخل . ويقول الاقتصادي الروسي Nergoline أن السلطات السوفيتية تأخذ في الاعتبار التجارب الماضية ودراسة ميزانية المجموعات المختلفة من الشعب لتحديد الاسعار .

وهنا أيضا تعتبر الضريبة على رقم الاعمال وسيلة مرنة للتدخل تسح بتنظيم الطلب على المنتجات : أثمان التجزئة للسلع التي يزيد فيها الطلب على العرض يمكن رفع سعرها بواسطة هذه الضريبة .

وقد لوحظ أن مستوى الضريبة يرتفع كلما كان الطلب على السلع شديدا . وقد لاحظ Jonsy أن الضريبة كانت  $\frac{1}{88}$  على القودكا ، و  $\frac{1}{60}$  على الكافيار ، والسجائر و  $\frac{1}{25}$  على أجهزة الراديو ،  $\frac{1}{2}$  على السيارات (١) .

### ثالثا : اسباب فشل اقتصاد التخطيط المركزي :

ثبت من الناحية العملية وباعتراف قادة الاحزاب الشيوعية فشل الاقتصاد والتخطيط المركزي وعجزه عن ارضاء المستهلكين وعن تحقيق فائض وتمويل استثمارات جديدة كما ثبت تخلف النظم الماركسية اقتصاديا وبالتالي اجتماعيا بالمقارنة بنظم اقتصاد السوق . ويمكن ارجاع اسباب فشل اقتصاد التخطيط المركزي لاسباب اهمها :

١ - الخطأ الاقتصادي المتشرف في جميع قطاعات الانتاج بسبب ارتباطها رأسيا وأفقيا والخطأ الاقتصادي تموض خسائره الدولة من ميزانيتها مما يؤدي الى تراكم المشاكل والاستمرار في الخطأ الاقتصادي بحجة أن الخطة تحكمها اعتبارات اجتماعية وسياسية وليس فقط اعتبارات اقتصادية ومما يزيد من آثار الخطأ الاقتصادي صعوبة اكتشافه ووجود

### (١) أهم المراجع :

- Ch. Bettelheim : L'économie soviétique, Sirey, 1950.  
Ch. Bettelheim : Problemes theoriques et pratiques de la planification, Presse Universitaire de France 1951.  
H. Schwartz : Russia's Soviet economy, Phenties Hall, 1950.  
Nann Jansy : The soviet price system, (Standard University Presse, 1952.  
C.D. et R.G. Campell : Soviet price Reduction for consumer goods (American economic Review) Sep. 1955.  
G. Grossmann : Industrial prices in the U.S.S.R. (American Economic Review, papers and proceedings, may 1959), P. 50.  
M. Bornstein : The Soviet price system (The American Economic Review) March 1962.

عقبات بيروقراطية أمام تصحيحه مما يؤدي الى تبديد قدر هائل من  
الارارد وكساد في سلع وتقص في سلع أخرى .

وقد وصف جورباتشوف هذا الخطأ عندما قال أن حداثة الالة  
انضمة كانت تعمل ولكن حركتها لم تكن تنتقل أما لان السيور التي  
تنتقل حركتها لا تعمل وأما لانها كانت تنتقل الى مكان غير المكان  
الواجب .

٢ - نظام الاثمان لم يكن مؤشرا امينا لمدى حاجة المجتمع للسلعة  
ومدى ندرتها وكان يغلب عليه الاعتبارات السياسية والاجتماعية . وإذا  
فإن الربح كان محدودا للغاية في المجالات التي تشتد الحاجة اليها مثل  
المنتجات الزراعية من قمح وسكر والخدمات الاساسية مثل الاسكان  
والنقل .

٣ - انعدام الحافز للعمل المنتج : تؤكد دساتير الاتحاد السوفيتي  
انتالية على أن العمل واجب وقضية شرف ومن لا يشتغل لا يأكل ،  
كما أن المبدأ المطبق « من كل حسب كفاءته ولكل حسب عمله »  
( م ١٢ من دستور سنة ١٩٣٦ تقابلها المادة ١٤ من دستور سنة ١٩١٧ )  
ولما كانت الحياة الاقتصادية توجهها الخطة المركزية ( المادة ١١ من دستور  
سنة ١٩٣٦ : ١٦ من دستور سنة ١٩٧٧ ) فإن الأفراد تعودوا على تلقي  
الاوامر الصادرة عن الخطة وتنفيذها حرفيا لان هذا هو الأسلوب  
الوحيد الذي يضمن لهم فرصة العمل ومن ثم فرصة الحياة . وقد أدى  
هذا الى انعدام الحافز للعمل تلقائيا في المجالات المنتجة وهبوط مستوى  
الاداء في المجالات الفنية وندرة الابداع . ولالقاء مزيد من الضوء حول  
هذه النقطة نحاول فيما يلي تعريف العمل ثم تحديد العمل المنتج لتبين  
أسباب انعدام الحافز للعمل المنتج في التخطيط المركزي .



## الفرع الثالث

### العمل : Le travail

العمل جهد انساني يحمل طابع الانسان وهو امتداد لشخصيته ومؤشر لانتجازاته . ولذا فان دراسته تثير مشاكل فلسفية قد لا تتور بالنسبة لعوامل الاقتاج الاخرى (١) .

وتحمل كلمة Travail في اللغة الفرنسية معنيين موجودين في أصلها اللغوي فهي : صعوبة المهمة والالام ، وبطل المهمة حيث أنها تغير العالم .

وفي اللغة العربية نجد ما يقابل هذين المعنيين في كلمة العمل فالعمل يمتنى الجهد الشاق كما يمتنى الانجاز الخلاق . والمعنى الاول الجهد الشاق هو المقصود عندما تكلم عن الجهد الذي يبذله الانسان والذي يكون مصحوبا بالالام والتعب ، اما المعنى الثاني فتقصده عندما نتحدث عن قذمة موسيقية أو كتاب أو بناء فنقول انه من اعمال فنان معين أو كاتب أو مهندس الخ ...

ويرى الفلاسفة ان العمل يهدف الى كمال وتحسين العالم كما انه يهدف الى كمال وتحسين العامل . ويرى كارل ماركس ان العمل هو العلاج للانحراف والحنون . بينما يضع برودون Proudhon العمل في مواجهة التأمل ويؤكد على أولوية العمل على التأمل وان العمل هو الذي سيفتح الطريق امام ثقافة جديدة . ويحلل Jean Lacrois في كتاب صدر سنة ١٩٥٥ ( الانسان والحب Persone et Amour ) المعنى العميق للعمل : ان الانسان يجد نفسه في ملتقى تداءين نداء من داخل الانسان بالحركة ونداء من الطبيعة بطالب الانسان بانجاز واكمال

(١) Travail vient du latin tripalus, mot qui designait une machine formée de 3 pieux et servant a assujettir les boeufs les chevaux reués pour les fesser. Le premier sens du verbe vulgaire est toturer.

Les grecs et les latens avaient deux mots pour des designer le travail : ergon et penos, opus. et labor, labor designe le travail penible, reserver aux esclaves; opus correspond au travail createur, a l'oeuvre au sens plein du terme. Raymond Barre : op. cit. P. 293.

ما تقدمه الطبيعة بعمل انساني وبهذا يضمن العمل طابعا انسانيا على  
العمال كما يضمن طابعا روحيا على الانسان .

والعمل نشاط اقتصادي ومن هذه الزاوية فانه عبارة عن موازنة بين  
المنفعة أو العائد وبين المشقة أو التكلفة .

ولما كان العمل نشاطا اراديا يكافح به الانسان ضد الندرة ويسعى  
بواسطة الى زيادة موارده بهدف اشباع حاجاته ، فان منفعة العمل  
تتمثل في إنتاجيتها أى قدرتها على تحويل العائد منها الى أموال وسلع  
قادرة على زيادة اشباع الحاجات .

وقد سبق أن اشرنا الى ان الفكر الاقتصادي تطور في نظرية للعمل .  
ففى القرن الثامن عشر كان الفيزيوكرات أو مدرسة الطبيعيين Physiocrates  
يزرون ان الارض هى الشئ الوحيد المنتج ، ومن ثم فان العمل الزراعى  
هو العمل الوحيد الذى يعطى انتاجا صافيا . وعلى ذلك فقد قسموا  
المجتمع الى طبقة منتجة هى طبقة ملاك الاراضى الزراعية والزراع وطبقات  
عقيمة غير منتجة هى رجال الصناعة والتجارة ، ذلك ان رجال الصناعة  
والتجارة يقومون بعملية جمع للقيم ولكنهم لا يقومون بمضاعفتها .

Le travail qui accorite la masse des biensels materiels.

Les classes d'industrie et du commerce additionnent les valeurs sans  
les multiplier.

ويؤخذ على الفيزيوكرات انهم خلطوا بين العائد أو الزيادة الطبيعية وبين  
الانتاجية أو العائد الاقتصادي .

اما آدم سميث فقد قصر العمل المنتج على العمل الذى يزيد كميات  
الاموال المادية . La theorie generale des couts. اما الخدمات غير المادية  
فقد اعتبرها غير منتجة وعلى ذلك فقد استمر في اعتبار الاعمال الصناعية  
والتجارية أقل انتاجية من العمل الزراعى لانه فى مجال الزراعة تعمل  
الطبيعة مع الانسان .  
La nature travaille avec l'homme.

وفى القرن التاسع عشر ظلت مدرسة سان سيمون Saint Simon  
تعتبر العمل منتجا فقط عندما يكون مرتبطا بتحويل المادة بينما يرى ماركس  
ان العمال هم فقط المنتجون سواء اكانوا عمالا يدويين أم عمالا فى مجال  
الفكر .

وترى النظرية الحديثة إن أى عمل إما كَانَتْ طبيعته هو عمل منتج إذا كان يخلق منفعة بطريقة مباشرة أى يؤدي إلى تلبية طلب واشباع حاجة من الحاجات الانسانية .

ولما كان العمل نشاطا مصحوبا بالآلم يعنى تضحية من جانب من يعمل تتضمن تكلفة هو قادر على تحملها فإن نظرية التكاليف La théorie des couts ترى أن العمل يساوى التنازل عن استخدام آخر للنشاط الانسانى .  
اضف الى ذلك ان العمل يتطلب جهدا على مستويات ثلاثة .

— جهد مادي effort physique وهو يؤدي الى استهلاك الانسان اثناء العمل .

— جهد عقلى ونفسى effort mental et psychologique يرمع الى ضرورة الاتباه أثناء العمل .

— جهد ارادى Effort de volonte

ذلك انه فى اعماق ضمير الانسان يظل العمل مختلطا بفكرة العقوبة التى وقعت على آدم وحواء عندما طردا من الجنة حيث كافا ينعمان بكل شيء لكل يبدأ على الارض حياة لا يمكن فيها الحصول على العيش الا بالمرق (١) .

وطبقا للنظرية الحديثة يتوقف الانسان عن العمل عندما يكون هناك توازن بين المنفعة المتشلة فى العائد والتكلفة المتشلة فى المشقة . ( يلاحظ ان المنفعة تتناقص والمشقة تزايد ) .

وبصفة عامة ، ودون أن يكون هذا تصنيفا يستبعد الجمع بين أكثر من عمل ، تبدو الاعمال فى عدة صور :

Le travail d'exécution	(أ) أعمال الاختراع
Le travail de direction	(ب) أعمال الادارة
Le travail d'invention	(ج) أعمال التنظيم
Le travail d'organisation	(د) أعمال التنفيذ

إذا كان العمل جدياً يؤكد به الإنسان وجوده ويسعى إلى كمال شخصيته وهو نشاط محسوب اقتصادياً إذ لا يقدم للإنسان على العمل إلا إذا كان العائد من وراءه أكبر من تكلفته أي من الألم والتضحية والوقت ، فإن الاقارن العام الذي يقدمه اقتصاد التخطيط المركزي أقل ملاءمة من اقتصاد السوق الحر للقيام بالأعمال المنتجة . فمنع الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ، وتخطيط الاقتصاد انطلاقاً من اعتبارات ليست اعتبارات اقتصادية فقط وإنما تدخل فيها العوامل السياسية والاجتماعية وتعدد الائمان بشكل يجعل الربح محدوداً ومحدوداً بصرف النظر عن الطلب على السلمة أو الخدمة ، فضلاً عن ضرورة الاعتماد على أعضاء الحزب لتدعيم النظام يجعلهم طبقة متميزة اقتصادياً رغم أن نشاطها أو عملها غير منتج بالمعنى الاقتصادي كل هذه الظروف تجعل الحافز للعمل المنتج غير موجود ، كما أن المناخ العام يفرض على جميع العاملين حتى مديري المؤسسات والمصانع والمزارع القيام بأعمال تنفيذية بلحظة مما يؤدي إلى انعدام المبادرة الشخصية والابتكار واقتحام مجالات جديدة .

أضف إلى ذلك أن المخبرات الإجبارية لا يمكن للفرد استثمارها وإنما يجب أن يفوض الأنفراد للدولة في إعادة استثمار مخبراتهم بأسلوب الدولة المركزي وفق إطار الخطة .

أما نظام السوق الحرة فهو يفتح الفرصة أمام أكبر عدد من الأفراد النشطين إلى العمل بكل مفاهيمه : الاختراع - الإدارة - التنظيم - التنفيذ .

## الباب الثاني

### نصوص الخصخصة وضرورة تنويع ساليب تحرير الاقتصاد

ان تحرير الاقتصاد لا يقتصر على مجرد نقل ملكية مشروعات القطاع العام الى القطاع الخاص بالخصخصة لان عملية الخصخصة لا تعد ان تكون نقل ملكية مشروعات قائمة لتفادى عيوب ادارة الدولة للمشروعات الاقتصادية لتدنى العائد وانتشار الفساد وارتفاع الفاقد . غير ان هذا ليس نهاية المطاف في عملية التحرير اذ ان عملية التحرير تستلزم اكثر من هذا ، اذ يجب تعديل الاطارات الدستورية والقانونية واللائحية لانتاج الفرصة لتحريك عوامل الانتاج من افكار ورؤس اموال وايد عاملة للوصول الى اعلى انتاجية للموارد المتاحة ، وهذه النقاط هي التي تتناولها على التوالي في هذا الباب .

## الفصل الاول

التعليق على قانون قطاع الاعمال رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

مضمون ومهدف قانون قطاع الاعمال العام

اولا : انشا القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ صورة جديدة من صور الشركات هي الشركات القابضة والشركات التابعة لها وهي ما يطلق عليه شركات قطاع الاعمال . هذه الشركات تتخذ بنوعيتها شكل شركات مساهمة يسرى عليها احكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بشأن الشركات فيما لم يرد فيه نص خاص في القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ .

ثانيا : الشركات القابضة : تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لاحكام القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ .

(٢) الشركات التابعة للشركات القابضة تحل هذه الشركات محل شركات القطاع العام التي تشرف عليها هيئات القطاع العام

نص قانون اصدار شركات قطاع الاعمال على ان تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام وتحل الشركات التابعة محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون ( ١٩ يونيو ١٩٩١ ) وبمن الحاجة الى اي اجراء اخر

ثالثاً : تشكيل مجالس ادارة هذه الشركات والنظام القانوني للعاملين بها واسلوب ادارتها مفصل في القانون الذي اوردنا نصوصه فيما سبق .

وبعد عرض هذه النقاط سننتقل لتركز على عملية الخصخصة واثرها على الاقتصاد والقانون الاداري وترشيد الادارة

ولبعاً : نصت المادة الاولى من قانون شركات قطاع الاعمال على اجراءات تأسيس الشركات القابضة وهى :

- ١- اقتراح من الوزير المختص
- ٢- بناء على اقتراح الوزير المختص بصدر قرار من رئيس الوزراء بتأسيس الشركة القابضة
- ٣- القيد بالسجل التجارى وتثبت للشركة الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها فى السجل التجارى .
- ٤- تاخذ الشركة القابضة شكل شركة مساهمة وتعتبر من اشخاص القانون الخاص ويحدد القرار الصادر بتأسيسها اسمها ومركز الرئيسى ومدتها والغرض الذى انشأت من اجله .
- ٥- ينشر القرار الصادر بتأسيس الشركة مع نظامها الاساسى على نفقتها فى الوقائع المصرية وتفيد الشركة فى السجل التجارى ونحن نرى تعارضاً بين نص المادة الاولى من قانون الشركات قطاع الاعمال والمادة الاولى من قانون اصداره . اذ تطلبت المادة الاولى اجراءات لتحويل هيئة القطاع العام الى شركة قابضة بينما نصت المادة الاولى من قانون اصدار القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ على ان تحل الشركات القابضة والتابعة محل الهيئات العامة وشركات القطاع العام اعتباراً من تاريخ العمل بالقانون ونحن حاجة الى اى اجراء اخر .

## الفرع الاول

### الشركات القابضة

#### نظامها القانوني والمالي

للشركة القابضة مجلس ادارة وجمعية عمومية لكل منها اختصاصات ستجعلنا نتعرف على حدود صلاحيات كل منها ومن ثم الاجابة على السؤال هل يجوز خصخصة الشركات القابضة ام يجوز فقط بيع اجزاء منها للقطاع الخاص

المبحث الاول : الجمعية العمومية : تشكيلها واختصاصها

المبحث الثاني : مجلس الادارة : تشكيله واختصاصاته

المبحث الثالث : النظام المالي للشركة القابضة

المبحث الرابع : الاجزاء التى يمكن بيعها والاجزاء التى يتمتع بيعها للقطاع الخاص .

#### المبحث الاول

#### الجمعية العامة للشركات القابضة

##### ١- تشكيل الجمعية العامة للشركات القابضة

تتكون الجمعية العامة للشركة القابضة على النحو التالى : ( م ٩ من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ )

##### ١- الوزير المختص رئيساً

٢- اعضاء من نوى الخبرة فى مجال الانشطة التى تقوم بها الشركات القابضة لا

يقل عددهم عن اثنى عشر ولا يزيد على اربعة عشر من بينهم ممثل واحد على

الاقل يرشحه لاتحاد العام لنقابات عمال مصر يصدر باختيارهم قرار من رئيس



مجلس الوزراء ، ويحدد القرار ما يتقاضونه من بدل الحضور وفقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية ( راجع اللائحة التنفيذية ) ما سبق من ص ٥٩ - ص ( ٨٤ )

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزى للمحاسبات دون ان يكون له صوت مصدود .

وتصدر قرارات الجمعية العامة باغلبية اصوات الحاضرين فيما عدا الاحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية او النظام الاساسي للشركة اغلبية خاصة .

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ، ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها بحسب ما اذا كانت الجمعية العامة منعقدة فى اجتماع عادى او غير عادى

**اختصاصات الجمعية العامة للشركة القبضة .**

تختص الجمعية العامة بالأمور الآتية وفقاً لنص المادة ١٠ من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ :

١- التصديق على تقرير مجلس الادارة عن نشاط الشركة والنظر فى إخلاء المجلس من المسئولية عن الفترة المقددة عنها التقرير

٢- التصديق على الميزانية والحسابات الختامية للشركة .

٣- الموافقة على استمرار رئيس واعضاء ومجلس الادارة لمدة تالية او عزلهم ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السرى

٤- الموافقة على توزيع الارباح

٥- كل ما يرى رئيس الجمعية العامة لو مجلس الادارة عرضه عليها

ولا يجوز التصرف بالبيع فى اصل من خطوط الانتاج الرئيسية الا بعد موافقة الجمعية العامة وطبقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية .

## المبحث الثانى

### مجلس ادارة الشركة القبضة

#### ١- تشكيل مجلس ادارة الشركة القبضة :

يتولى ادارة الشركة القابضة مجلس ادارة يصدر بتشكيله قرار من الجمعية العامة بناء على اقتراح رئيسها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، ويتكون من عدد فردى من الاعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على احد عشر ، يشكل على الوجه التالى :

١- رئيس متفرغ للادارة

٢- عدد من الاعضاء لا يقل عن خمسة يختارون من نوى الخبرة فى النواحي الاقتصادية والمالية والفنية والقانونية وادارة الاعمال .

٣- ممثل عن الاتحاد العام لنقابات عمال مصر يختاره مجلس ادارة الاتحاد .

ولا يعتبر رئيس واعضاء مجلس الادارة من العاملين بالشركة

ويحدد القرار الصادر بتشكيل المجلس الاعضاء المتفرغين للادارة ، وما يتقاضاه رئيس مجلس الادارة والاعضاء المتفرغون من رواتب مقطوعة . كما يحدد هذا القرار مكافأة العضوية ويدل حضور الجلسات الذى يتقاضاه كل من رئيس واعضاء المجلس . ويحدد النظام الاساسى للشركة المكافأة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نص المادة ٣٤ من هذا القانون .

موانع العضوية بمجلس الادارة : لا يجوز ان يكون رئيسا او عضوا بمجلس ادارة الشركة القابضة من حكم عليه بعقوبة جنائية او بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة

بالشرف او الامانة اللازمة او تفالس او بمقوية من المقويات المنصوص عليها في المواد ٤٩. ٥٠. ٥١ من هذا القانون وهذه النصوص تجرم العبث باموال الشركات القابضة او التابعة .

عزل اعضاء مجلس الادارة : يجوز عزل رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم او بعضهم اثناء مدة العضوية بقرار مسبب من الجمعية العامة وذلك طبقاً للاجراءات المنصوص عليها في المادة ٢٩ من هذا القانون اذا كان من شان استمرارهم الاضرار بمصلحة الشركة .

كما لا يجوز تحديد تعيين رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة اذا لم تحقق الشركة الاهداف المرجوة لها خلال مدة العضوية .

#### - اختصاصات مجلس ادارة الشركة القابضة :

لمجلس ادارة الشركة مباشرة كل السلطات لتصرف امور الشركة والقيام بكافة الاعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذي انشئت من اجله ، وذلك فيما عدا ما تختص به الجمعية العامة للشركات ومجلس الادارة في سبيل ذلك على الاخص ما ياتي :

١- وضع السياسة العامة وتحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها .

٢- ادارة محفظة الاوراق المالية للشركة بيعاً وشراء بما تتضمنه من اسهم وصكوك تمويل وسندات واية ادوات واصول مالية اخرى .

٣- اقتراح تاسيس شركات مساهمة تؤسسها الشركة بمفردها او بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة او الخاصة او الافراد .

٤- شراء اسهم الشركات المساهمة او بيعها او المساهمة في راس مالها .

٥- القيام بكلفة الاعمال اللازمة لتصحيح

الهيكل التنظيمي ومسار الشركات المتعثرة التابعة لها وتعظيم ربحية هذه الشركات وترشيد التكلفة .

ويجب ان نتوقف هنا لنتعاطل ما هي نوعية هذه الاعمال وهل توجد اعمال من الناحية الفعلية يمكن ان تقوم بها الشركة القابضة لتحقيق اى من الاهداف المشار اليها ؟ أم أن وجود الشركات القابضة في حد ذاته هو احد اسباب زيادة التكلفة ؟

٦- اقرار مشروع الميزانية والحسابات الختامية تمهيداً لعرضها على الجمعية العامة للشركة .

ونتوقف مرة اخرى عند كلمة اقرار مشروع الميزانية والحسابات الختامية .

ان الاعمال المجهود بها الى مجلس الادارة اكبر من طاقاته . ولذلك فان كلمة اقرار توضح انه لن يكون له دورا ايجابيا فى تطورات جديدة ويقتصر دوره على اقرار ما اعدته الادارات المختلفة من نصورات .

٧- وضع معايير الادارة وتقييمها وفحص التقارير التى تقدم عن سير العمل بالشركة .

٨- اعتماد الهيكل التنظيمى للشركة واللوائح الداخلية المتعلقة بالنواحى المالية والإدارية والفنية وغيرها .

٩- ما يرى رئيس الجمعية العامة لو رئيس الادارة عرضه على المجلس

**جـ- اجتماعات مجلس الإدارة واللجان الفرعية:**

يجتمع مجلس الادارة مرة على الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه . وفى حالة غيابه يندب رئيس الجمعية العامة من بين اعضاء المجلس من يراه الاجتماع .

ولا يكون اجتماع المجلس صحيحا الا بحضور اغلبية الاعضاء ، وتصدر قراراته

بأغلبية اصوات الحاضرين ، وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس .

والمجلس ان يدعو لحضور اجتماعاته من يرى الاستعانة بهم من ذوي الخبرة من العاملين بالشركة او غيرهم دون ان يكون لهم صوت معنود فيما يتخذة المجلس من قرارات.

اللجان الفرعية : ويجوز للمجلس ان يشكل من بين اعضائه لجنة او لجانا يعهد اليها ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له ان يعهد الى رئيس مجلس الادارة او احد المديرين ببعض اختصاصاته ، والمجلس ان يفوض احد اعضائه او احد المديرين فى القيام بمهمة محدهه علي ان يعرض علي المجلس تقريراً بما قام به من اعمال .

#### د - تمثيل الشركة القبضة قانوناً :

يمثل رئيس مجلس الادارة الشركة امام القضاء وفي صلاتها بالغير ويختص بما يأتي  
( م ٨ من قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ) :

#### ١- تنفيذ قرارات مجلس الادارة

#### ٢- إدارة الشركة وتصريف شئونها

ويباشر رئيس مجلس الادارة الاختصاصات المقرره في القوانين واللوائح لعضو مجلس الادارة المنتدب ويقوم بواجباته ، وله ان يفوض واحداً او اكثر من أعضاء مجلس الادارة في اختصاصاته

### المبحث الثالث :

#### النظام المالي للشركة القبضة

يحدد النظام الأساسي بدايةً ونهاية السنة المالية للشركة .

وتعتبر اموال الشركة من الاموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ، وتودع الشركة مواردها بالنقد المحلي والاجنبي في حساب مصرفي بالبنك المركزي او أحد البنوك التجارية .

تعد الشركة القابضة قوائم مالية مجمعة تعرض اصول والتزامات وحقوق المساهمين وإيرادات ومصروفات واستخدامات الشركة والشركات التابعة لها وفقاً للاوضاع والشروط والبيانات التي تحددها اللائحة التنفيذية

تحدد الارباح الصافية للشركة ، ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقاً لاحكام هذا القانون ولائحة التنفيذية

ويؤول نصيب الدولة في هذه الارباح الى الخزينة العامة .

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم ادائها طبقاً لقانون.

### المبحث الرابع .

#### هل يجوز خصخصة الشركات القبضة

النصوص المتعلقة ببيع الشركات القبضة :

المادة ١٠ : " ولا يجوز التصرف بالبيع في اصل من خطوط الانتاج الرئيسية الا بعد موافقة الجمعية العامة وطبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية "

المادة ٢ : للشركة القابضة شراء اسهم الشركات المساهمة او بيعها او المساهمة في رأس مالها .

**المادة ٦ :** لمجلس ادارة الشركة القابضة ادارة محفظة الاوراق المالية للشركة بيماء وشراء بما تتضمنه من اسهم وصكوك تمويل وسندات واياه ادوات او اصول مالية اخرى .

(١) مفهوم هذه النصوص منفردة ومجمعة اماكن بيع اجزاء من الشركة القابضة اما بيعها بالكامل فيؤدي الي تصفيتها اي حلها طبقاً لنص المادة ٣٩ من القانون

(٢) كما تنقضى الشركة انقضاء الغرض الذي انشئت من اجله اذا تم بيع جميع اصولها واسمها .

(٣) اذا بلغت خسائر الشركة القابضة نصف رأس المال المصدر وجب علي مجلس الادارة ان يبادر الي دعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر في حل الشركة او استمرارها

وفي الحالات الثلاث السابقة تكون الشركة المنقضية في حالة تصفيه وتطبق عليها احكام المواد المتعلقة بانقضاء الشركات المنصوص عيها في القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ وهي المواد من ١٣٧ الي ١٥٤ .

## الفرع الثاني

### الشركات التابعة

### نظامها القانوني والمالي

#### المبحث الاول

#### تعريف الشركات التابعة :

تعتبر شركات تابعة في تطبيق احكام هذا القانون الشركة التي يكون لاحدي الشركات القابضة ٥١ ٪ من رأس مالها علي الاقل .

### تبعية الشركة التابعة :

إذا كان لاحدي الشركات القابضة ٥١ ٪ من رأس مال الشركة التابعة اعتبرت الشركة تابعة للشركة المالكة لنسبة ٥١ ٪ من رأس المال أو أكثر .

أما إذا اشترك في هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام يصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتحديد الشركة القابضة التي تتبعها وتأخذ شكل شركة مساهمة وثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها في السجل التجاري .

### تأسيس الشركة التابعة :

يصدر بتأسيس الشركة التابعة قرار من الوزير المختص بناء علي اقتراح مجلس ادارة الشركة القابضة . وينشر هذا القرار مرفقاً ، النظام الأساسي علي نفقة الشركة في الوقائع المصرية وتفيد الشركة في السجل التجاري .

### المبحث الثاني :

#### رأس مال الشركة واسمها

يقسم رأس مال الشركة الي اسهم اسمية متساوية القيمة . ويحدد النظام الاساسي القيمة الاسمية للسهم بحيث لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تزيد علي مائة جنيه ولا يسري هذا الحكم علي الشركات القابضة التي حلت بمقتضي أحكام هذا القانون محل الشركات التي كانت تشرف عليها هيئات القطاع العام .

ويكون السهم غير قابل للتجزئة . ولا يجوز اصدارة بأقل من قيمته الاسمية . كما لا يجوز اصداره بقيمة اعلي الا في الاحوال وبالشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية ، علي ان تضاف هذه الزيادة في الاحتياطي .

ولا يجوز باي حال ان تتجاوز مصاريف الاصدار الحد الذي يصدر به قرار من الهيئة



## العامه لسوق المال .

وتنظم اللائحة التنفيذية ما تتضمنه شهادات الاسهم من بيانات وكيفية استبدال الشهادات المفقودة او التالفة وما يتبع بالنسبة لهذه الشهادات عند تعديل نظام الشركة .

### الحصص العينية وتقييمها :

إذا دخل في تكوين رأس مال الشركة عند تأسيسها او عند زيادة رأسمالها حصص عينية مادية او معنوية وحب علي المؤسسين او مجلس الادارة بحسب الاحوال ان يطلبوا الي الوزير المختص التحقق مما اذا كانت هذه الحصص قد قدرت تقديراً صحيحاً .

وتتولي التحقيق من صحة هذا التقدير لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص برئاسة مستشار بإحدى الهيئات القضائية يختارة رئيسها ، وعضوية أربعة علي الأكثر من ذوي الخبرة الاقتصادية والمحاسبية والقانونية والفنية، وممثل عن المؤسسين او المساهمين يختارة مجلس ادارة الشركة القابضة او مجلس ادارة الشركة التابعة بحسب الاحوال ، وممثل عن كل من وزارات المالية والجهاز المركزي للمحاسبات وتقدم لجنة التقدير تقديرها الي الوزير المختص في مده اقصاها ستون يوماً من تاريخ احالة الاوراق اليها ، ولا يصعب التقدير نهائياً الا بعد اعتماده من الوزير المختص .

### تداول اسهم الشركة :

تكون اسهم الشركة قابله للتداول طبقاً للأحكام المبينة في اللائحة العامة لبورصات الاوراق المالية الصادرة بالقانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ وقانون الشركات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

ويجوز تداول حصص التأسيس والاسهم من تاريخ قيدها في السجل التجاري

### المبحث الثالث

#### مجلس ادارة الشركة التابعة

بتولي اداة الشركة التابعة التي ملك رأسمالها بأكمله شركة قابضة بمفردها او بالاشتراك مع شركات قابضة اخري او أشخاص عامة او بنوك القطاع العام مجلس ادارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد . هذا مع مراعاة انه لا يجوز ان يكون رئيساً او عضواً بمجلس ادارة الشركة التابعة من حكم عليه بعقوبة خيانة او بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة سرقة بالشرف او الامانة او نفاس او بعقوبة من العقوبات المنصوص عليها في المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥١ من قانون قطاع الاعمال العام . وهذه المواد تقرر عقوبات متنوعة علي مخالفة قانون قطاع الاعمال العام تتراوح بين الغرامة من ٥٠٠ الي ١٠٠٠٠ ( عشرة ألف جنيه )

او الحبس مدة لا تقل عن سنتين او الغرامة والحبس معاً . وهذه العقوبات مقرره مع عدم الاخلال باية عقوبة اشد ينص عليها قانون العقوبات او اي قانون آخر

ويراعي ان اموال الشركات التابعة شأنها شأن اموال الشركات القابضة تعتبر في حكم الاموال العامة ، كما يعد القائمون علي ادارتها والعاملون فيها في حكم الموظفين العموميين وذلك في تطبيق احكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وهي المتعلقة بالرشوة والاختلاس والاعتداء علي الاموال العامة بكل صورة

#### تشكيل مجلس ادارة الشركة التابعة

شركات المملوكة كلية للدولة او القطاع العام :

يجتمع مجلس الادارة مرة علي الأقل كل شهر بدعوة من رئيسه وفي حالة غيابه ينتدب رئيس الجمعية العامة من بين اعضاء المجلس من يرأس الاجتماع .

ويتكون مجلس الادارة من عدد فردي لا يقل عن خمسة ولا يزيد عل تسعة بمن فيهم رئيس المجلس علي النحو التالي .

أ - رئيس غير متفرغ من نوي الخبرة تعينه الجمعية العامة للشركة بناء علي ترشيح مجلس ادارة الشركة القابضة .

ب - اعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس ادارة الشركة القابضة من نوي الخبرة ، يمثلون الجهات المساهمة في الشركة ، ويكون عددهم نصف عدد اعضاء المجلس .

ج - عدد من الاعضاء معادل لعدد الاعضاء من نوي الخبرة يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقاً لاحكام القانون المنظم لذلك .

د- رئيس اللجنة النقابية ولا يكون له صوت محدود وفي حالة تعدد اللجان النقابية في الشركة تختار النقابة العامة احد رؤساء هذه اللجان .

#### مكافآت اعضاء مجلس الادارة :

تحدد الجمعية العمومية ما يتقاضه كل من رئيس واعضاء المجلس المشار اليهم فيما سبق من مكافآت العضوية كما يحدد النظام الاساسي للشركة المكافآت السنوية بمراعاة نص المادة ٢٤ من قانون القطاع الاعمال العام الذي ينص علي انه لا يجوز تقدير مكافأة مجلس الادارة بنسبة معينة في الارياح باكثر من الريح المقابل للتوزيع بعد تخصيص ربح لا يقل عن ٥ ٪ من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة اولي .

#### ( المادة ٢١ من قانون قطاع الاعمال العام )

وتحدد الجمعية العامة بدل حضور الجلسات الذي يتقاضاه اعضاء مجلس الشعب وما يستحقه اعضاءه المنتخبون من مكافأة سنوية بما لا يجاوز الاجر السنوي الاساسي

ويختار مجلس ادارة الشركة القابضة من بين الاعضاء المعنيين المنصوص عليها في البند (ب) عضواً منتدباً او اكثر يتفرغ للادارة ويحدد ما يتقضاه من راتب مقطوع بالاضافة الى ما يستحقه من مبالغ طبقاً لما ورد ببيانه فيما سبق .

ويحدد المجلس من يحل محل العضو المنتدب غيابه او خلو منصبه او عزله والمجلس ان يعهد الي رئيسه بأعمال العضو المنتدب علي ان يتفرغ للادارة ، وفي هذه الحالة يحدد له ما يتقاضاه من راتب مقطوع بالاضافة الي ما يستحق من مبالغ وفقاً للفقرة الرابعة من ائمه ١٨ من قانون قطاع الاعمال العام والسابق بيانها .

وفي رأينا ان هذا الاسلوب في تحديد مكافآت اعضاء مجلس الادارة في شركات مملوكة للدولة كلية او للقطاع العام بلاحد اقصى الا ما تقرر في المادة ٣٤ ، ويلاضوابط يمثل خطورة علي المال العام ومخلاً للتبديد والفساد والافساد . وكل هذا تتناقض مع سياسة تحرير الاقتصاد التي تهدف الي ترشيد ادارة المرافق العامة والشركات المملوكة للدولة والتي كانت الدافع الي اصدار قانون قطاع الاعمال العام تمهيدا لنقل الملكية للقطاع الخاص .

#### تشكيل مجلس ادارة الشركات التابعة التي يساهم فيها القطاع الخاص :

ينظم تشكيل مجلس ادارة الشركة التي يساهم في رأسمالها القطاع الخاص المادة ٢٢ من قانون قطاع الاعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ . وهو يشبه تشكيل مجلس ادارة الشركة المملوكة للدولة كلية وترد عليه نفس الانتقادات والتحفظات سواء فيما يتعلق بعدم تفرغ اعضاء المجلس ام فيما يتعلق باسلوب تحديد مكافآت اعضاء مجلس الادارة وعدم ربطه بالانتاج ويجري نص المادة ٢٢ علي النحو التالي :

مع مراعاة احكام المادة (٤) من قانون قطاع الاعمال تستبعد من حكم عليه بعقوبة جنائية بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والامانة او بعقوبة من العقوبات

المتعلقة بالاعتداء علي المال العام . يتولي ادارة الشركة التي يساهم في رأس مالها افراد او اشخاص اعتبارية من القطاع الخاص ، مجلس ادارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مكون من عدد فري من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد علي تسعة بما فيهم رئيس مجلس الادارة وذلك علي النحو التالي

أ- رئيس غير متفرغ من نوي الخبرة ، يعين رئيس الجمعية العامة للشركة بناء علي ترشيح مجلس ادارة الشركة القابضة .

ب - اعضاء غير متفرغين من نوي الخبرة يختارهم مجلس ادارة الشركة القابضة يمثلون الجهات المساهمة في الشركة

ج - اعضاء غير متفرغين بنسبة ما تملكه الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص او الافراد المساهمين في الشركة يختارهم ممثلو هذه الجهات في الجمعية العامة

د - اعضاء غير متفرغين يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقا للقانون المنظم لذلك ويكون عددهم مساويا لمجموع اعضاء مجلس الادارة طبقا للبندين -ب) و -ج) .

هـ - رئيس اللجنة ولا يكون له صوت محدود وفي حالة تعدد اللجان النقابية في الشركة تختار النقابة العامة احد رؤساء هذه اللجان .

وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس من المشار اليهم في البنوك أ و ب ، ج من مكافأة ، كما يحدد النظام الاساسي للشركة المكافآت السنوية التي يستحقونها بعراعه نص المادة ٣٤ .

وتحدد الجمعيه العامة ما يتقاضاه اعضاء المجلس من بدل حضور الجلسات وما يستحق اعضاء المجلس المنتخبون من المكافأة السنوية بما لا يجاوز الاجر السنوي الاساسي .

ويختار مجلس ادارة الشركة القابضة من بين الاعضاء المنصوص عليهم في البند (ب) عضواً منتدباً يتفرغ للادارة ويحدد المجلس من يحل محله في حالة غيابة أو خلل منصبه أو عزلة .

ومجلس الادارة ان يعهد الي رئيسة بأعمال العضو المنتدب علي ان يتفرغ في هذه الحالة للادارة ويحرى في شأن مستحقات عضو مجلس الادارة المنتدب أو رئيس مجلس . . . . .  
الذي يتفرغ للادارة احكام عضو مجلس الادارة المنتدب أو رئيس مجلس الادارة المنتدب بالشركة التابعة المملوكة ملكية عامة كله اي يحدد له مجلس الادارة ما يتقضاء من راتب مقطوع بالاضافة الي ما يستحق من مبالغ تحددها الجمعية العامة بما لا يجاوز الاجر السنوي الاساسي .

ولعضو مجلس الادارة المنتدب جميع السلطات المتعلقة بادارة الشركة والقيام بكافة الاعمال اللازمة لتحقيق غرضها ، وذلك فيما عدا ما ينخل في اختصاص الجمعية العامة ومجلس الادارة ( المادة ٢٣ من قانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ يمثل عضو مجلس الادارة المنتدب الشركة امام القضاء وفي صلاحتها بالغير ( المادة ٢٤ )

#### المبحث الرابع

#### الجمعية العامة للشركة التابعة

#### (١) الشركات التابعة المملوكة للدولة

- ١- رئيس مجلس ادارة الشركة التابعة أو من يحل محله في حالة غيابة رئيساً .
- ٢- أعضاء مجلس إدارة الشركة التابعة التي تتبعها الشركة .
- ٣- أعضاء من نوى الخبرة لا يزيد عددهم على أربعة تختارهم الجمعية العامة للشركة القابضة وتحدد ما يتقاضونه من بدل الجسور .

٤- عضوان تختارهما اللجنة النقابية ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس واعطاء مجلس اداره الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات بون ان يكون لهم صوت محدود .

وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية اصوات الحاضرين فيما عدا الاحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية او النظام الاساسي للشركة أغلبية خاصة

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت علي المسائل المروضة عليها بحسب ما اذا كانت الجمعية العامة منعقدة في اجتماع عادي او غير عادي

(٢) الشركات التابعة التي يساهم في رأس مالها القطاع الخاص :

تتكون الجمعية العامة للشركة التي يساهم في رأس مالها مع الشركة القابضة افراد او اشخاص اعتبارية من القطاع الخاص علي النحو التالي :

١- رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة او من حل محله عند غيابه رئيساً

٢- اعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة

٣- المساهمون من الافراد او الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص ، ويكون لهم حق حضور الجمعية العامة بالاصالة عن انفسهم او بطريق الانابة بشرط ان تكون ثابتة في توكيل كتابي وان يكون الوكيل مساهماً ما لم يشترط نظام الشركة للحضور حيازة عدد معين من الاسهم . ومع ذلك يكون لكل مساهم حائز لعشرة اسهم علي الاقل حق الحضور ولو قضى النظام الاساسي للشركة بغير ذلك .

ويكون حق التصويت لممثلي الشركة القابضة او الاشخاص العامة او بنوك القطاع العام او الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص او لافراد بنسبة نصيب كل منهم في رأس المال وفقاً لنصاب التصويت الذي يقضي به النظام الاساسي للشركة

وتصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية اصوات ممثلي اسهم رأس المال الحاضرين فيما

عدا الاحوال التي تتطلب فيها اللانحة التنفيذية او النظام الاساسي للشركة أغلبية خاصة ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس واعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات لئن ان يكون له صوت بعد .  
وتبين اللانحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت علي المسائل المعروضة عليها .

#### اختصاصات الجمعية العامة :

##### أ- الجمعية العامة العادية

تختص الجمعية العامة العادية بما يأتي :

أ - التصديق علي الميزانية وحساب الارباح والخسائر  
ب - التصديق علي تقرير مجلس الادارة عن نشاط الشركة والنظر في اخلائه من المسئولية

ج - الموافقة علي استمرار رئيس واعضاء مجلس الادارة لمدة تالية او عزلهم ويكون التصويت علي ذلك عن طريق الاقتراع السري .

د - كل ما يري رئيس الجمعية العامة للشركة او رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة او مجلس ادارة الشركة التابعة لها او المساهمون من الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص او الافراد الذين يملكون ١٠ ٪ من رأس المال عرضه عليها .

##### ب - اختصاصات الجمعية العامة غير العادية

١- تعديل النظام الاساسي للشركة : اذ لا يجوز تعديل النظام الاساسي للشركة الا بموافقة الجمعية العامة غير العادية (م ٢٨)



٢- عزل رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة كلهم او بعضهم اثناء مدة عضويتهم في المجلس :

وتنص المادة ٢٩ من القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ علي انه يتعين في هذه الحالة علي رئيس الجمعية العامة ان يخطر كلا من الجمعية العامة واعضاء مجلس الادارة المطلوب عزلهم برأيه وما يستند إليه من أسباب وذلك قبل انعقاد الجمعية العامة بعشره ايام علي الأقل .

ولن وجه اليه الاخطار من اعضاء مجلس الادارة ان يناقش ما جاء فيه في مذكرة ترفع الي سكرتارية الجمعية العامة قبل انعقادها بثلاثة ايام علي الأقل . ويتولي رئيس الجمعية العامة تلاوة المذكرة عل الجمعية ، ولتقدم المذكرة ان يمثل امام الجمعية العامة قبل اتخاذ قرارها للرد علي اسباب عزله

وتتخذ الجمعية العامة قرارها بطريق الاقتراع السري ، ولا يكون قرار العزل صحيحا الا اذا اصدر بأغلبية ثلثي الاسهم الممثلة في الاجتماع.

ويحرم من صدر القرار بعزله من مرتبه ومكافاته وايه مبالغ كان يتقاضاها من الشركة اعتبارا من تاريخ صدور القرار .

وفي جميع الاحوال لا يجوز لرئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة حضور اجتماعات الجمعية العامة اذا تضمن جدول اعمالها موضوع عزل المجلس بأكمله او بعض اعضائه او رئيس المجلس

### الاثار المترتبة علي عزل المجلس

في حالة عزل المجلس بأكمله تصدر الجمعية العامة غير العادية قرارا بتعيين مفوض او اكثر لادارة الشركة بصفة مؤقتة الي ان يتم تشكيل مجلس ادارة جديد طبقا لاحكام القانون خلال ثلاثة اشهر من صدور قرار العزل

اما اذا اقتصر العزل علي رئيس مجلس الادارة او العضو المنتدب او بعض اعضاء المجلس فيتم استكمال المجلس طبقا لاحكام القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ويكمل العضو الجديد مده عضويته سلفه

**سريان قانون الشركات رقم ٥٩ لسنة ١٩٨١ فيما لم يرد فيه نص :**

ينص القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ في المادة ٣٠ علي ان مع عدم الاخلال باحكام هذا القانون تسري علي الجمعيات العامة للشركات التي يساهم فيها مع الشركة التابعة اشخاص من القطاع الخاص احكام المواد من ٥٩ الي ٧٦ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

#### المبحث الخامس

##### النظام المالي للشركة التابعة

( المولود من ٣١ - ٣٥ )

نظم القانون واللائحة التنفيذية النظام المالي للشركة التابعة وتوزيع الارباح والاحتياطيات ومراقبه الحسابات . ويون الدخول في تفاصيل ماورد في اللائحة لفرض لاهم المبادئ المتولدة بهذه الموضوعات والتي تعتبر اخذ في دراسة الشركات التجارية .

تنص المادة ٣١ علي ان يحدد النظام الاساسي بداية ونهاية السنة المالية للشركة بمراعاة السنة المالية للشركة القابضة التي تتبعها .

وفيما يتعلق بارياح الشركات التابعة فقد حدد القانون ان الارياح الصافية هي الارياح الناتجة عن العمليات التي باشرتها الشركة وذلك بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لتحقيق هذه الارياح وبعد حساب وتجنيد كافة الاهلاكات والمخصصات التي تقضي الاصول المحاسبية بحسابه وتجنيد قبل اجراء اي توزيع بائه صورة من الصور للأرباح .

ويجنب مجلس الإدارة من صافي الارياح المشار اليها في الفقرة السابقة جزءاً من

عشرين عل الأقل لتكوين احتياطي قانوني ، ويجوز للجمعية العامة للشركة وقف تجنيب هذا الاحتياطي او تخفيض نسبته إذا بلغ ما يساوي نصف رأس المال

ويجوز استخدام الاحتياطي القانوني في تغطية خسائر الشركة وفي زيادة رأس المال كما يجوز ان ينص في نظام الشركة علي تجنيب نسبة معينة من الأرباح الصافية لتكوين احتياطي نظامي .

وإذا لم يكن الاحتياطي النظامي مخصصا لأغراض معينة منصوص عليها في نظام الشركة جاز للجمعية العامة بناء علي اقتراح مجلس الادارة ان تقرر استخدام فيما يعود بالنفع علي الشركة او علي المساهمين .

والجمعية العامة بناء علي اقتراح مجلس الادارة تكوين احتياطيات أخرى. وتوضح اللائحة التنفيذية قواعد واحكام توزيع الأرباح القابلة للتوزيع .

ويقرر القانون ، خلافا لقواعد اقتصاد السوق الحرة ، للعاملين بالشركة نصيباً في الأرباح التي يتقرر توزيعها تحدده الجمعية بناء لي اقتراح مجلس الادارة بما لا يقل علي ١٠ ٪ من هذه الأرباح

ولا يجوز ان يزيد ما يصرف للعاملين نقداً من هذه الأرباح علي مجموع أجورهم السنوية الاساسية .

ونحن نري ان تقرير نسبة من الأرباح للعاملين مخالف لقواعد اقتصاد السوق الحرة . اذ ان عنصر العمل له اجر محدد علي اساس الجهد المبذول سواء اكان جهداً عادياً ام جهداً اضافياً وساعات عمل اكثر من الساعات المقرره في شكل حوافز ومكافآت عن الجهد الاضافي .

اما توزيع جزء من الأرباح التي هي عائد رأس المال علي العاملين فيعني عودة الي

خلط الأوراق وقد يؤدي الي النتيجة التي وصلت اليها المشروعات عندما كانت تدار بالاسلوب العام وهو زيادة الخسائر وفتح الباب امام تبديد الاموال .  
وقد عرض القانون واللائحة التنفيذية بعد ذلك تفصيلا لاندماج الشركات وتقسيمها وتنص فيه الشركات القابضة والمتابعة .

كما اتاح القانون التحكيم في المنازعات التي تقع فيما بين شركات قطاع الاعمال العام او بينهما وبين الاشخاص الاعتبارية العامة او الخاصة او الافراد وطنيين كانوا ام اجانب ونص القانون عل ان تضع الشركة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها سواء فيما يتعلق بنظام العاملين أم فيما يتعلق بالاجور ام العلاوات ام البدلات وتعتمد اللائحة من الوزير المختص

واخيرا نص القانون علي العقوبات المقرره في حالة مخالفة احكامه مع عدم الاخلال بابه عقوبة اشد منصوص عليها في قانون العقوبات او اي قانون آخر .

## الفصل الثاني

تصور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وتحديث الأساليب

المحكمة لتحرير الاقتصاد

### المبحث الاول

تصور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

صدر القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بهدف تحرير الاقتصاد في ظل دستور سنة ١٩٧١ الذي يقوم علي ركائز الاشتراكية وتملك الدولة لوسائل الانتاج وازاء هذا التناقص في الهدف الجديد وهو تحرير الاقتصاد الذي اقتنع بحتميته حتي من كانوا يدافعون بضراره عن الماركسه والشمولية فان القانون عاجز بصورته الحاليه في ظل هذا الاطار عن تحقيق تحرير الاقتصاد .

وفضلا عن ذلك فان الدستور المصري لم يواجه عملية الخصخصة اذ نص فقط علي التأميم واشترط ان يكون بقانون ومقابل تعويض عادل . بينما دستور فرنسا الصادر ١٩٥٨ نص علي التأميم وعلي الخصخصة ووجب ان يكون كلاهما بقانون اي بموافقه السلطة التشريعية .

وإزاء غياب التنظيم الدستوري وعدم وجود نصوص تشريعية تنظم عملية بيع القطاع العام حتي بعد صدور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فان أسئلة كثيرة لا توجد اجابه عليها . ومن ثم فان الخصخصة تتم دون ضوابط قانونيه بأي ثمن ولاي مشتر .

ومن ناحيه اخري فإن من المعروف في النظم التي سبقتنا الي الخصخصة ان المرافق ذات الطابع القومي غير قابله للبيع للقطاع الخاص ومثالها خطوط السكك الحديد والكهرباء ولما كان البيع يتم دون وضع إطار فإن مآل الاموال التي تنتج من البيع غير معروفة . هل

ستوظف في نفس النشاط السابق . بمعنى أن شركة الفنادق مثلا ستبيع فندقا وتبنى غيره بالأساليب التي تثبت أنها اعلى بكثير من تكلفة البناء بالوسائل الخاصة . وفي هذه الحالة ستمود الى الوضع قبل البيع مع خسارة أصول لا تعوض . وهو يعني استمرار الفساد والفشل الاقتصادي .

ويمكن الاستفادة في هذا المجال من النظام الفرنسي الذي انشأ صندوقا له أهداف محددة تودع فيه حصة بيع الشركات العامة .

وأخيرا فإن الخصخصة هي عملية نقل ملكية من مالك الى آخر واذا ظلت الإطارات الدستورية والقانونية على ما هي عليه فإن أغلب الظن ان الفشل الاقتصادي سيتنقل من القطاع العام الى القطاع الخاص .

**خلاصة ما تقدم أنه يجب :**

١ - وضع حدود للخصخصة بمعنى تحديد المرافق غير القابلة للبيع وهي المرافق ذات الطابع القومي .

٢ - وضع شروط وإجراءات البيع حتى لا يتم البيع بأى ثمن ولاى مشتر . وفي هذا المجال يتعين أن يكون للمشتري المصرى الأولوية على المشتري الأجنبى .

٣ - تنويع أساليب تحرير الاقتصاد . فإلى جانب بيع الأصول الى القطاع الخاص الاتجاه الى أسلوب الالتزام والتأجير ومشاطرة الاستقلال والاقتصاد المختلط .

٤ - تحديد مال الاموال الناتجة عن بيع شركات الاموال حتى لا تجد الدولة نفسها فى وضع سيئ نتيجة بيع الأصول ثم تبديد الاموال السائلة .

٥ - استكمال التحرير بتعديل نصوص الدستور التى لم تعد تتلائم مع تحرير الاقتصاد والغاء القوانين الاشتراكية ليعود الحوار فى سوق الاقتصاد بين المنتجين

## والمستهلكين .

ويستلزم إيضاح النقاط السابقة أن نعرض لدور الدولة في ظل اقتصاد السوق الحر ، ثم بيان الأساليب المتنوعة للتحرير حتى لا يؤدي بيع جميع الشركات العامة الى هبوط أسعارها ، وأخيرا توضيح دور الدولة في تهيئة المناخ لاضافة مشروعات جديدة وليس مجرد نقل ملكية مشروعات قائمة . وهو ما تعرض له في المباحث الثلاثة الآتية .

## المبحث الثاني

### دور الدولة في اقتصاد السوق الحرة

#### ١ - توفير ارضية آمنة :

هل يعنى فشل اقتصاد التخطيط المركزى أن الدولة لا دور لها في اقتصاد السوق الحرة ، واقتصار دورها على الوظائف التقليدية للدولة الحارسة وهي الجيش والبوليس والقضاء .

نود في البداية أن نوضح أن القضاء العادل وكفاءة الشرطة شرطان هامان لاقتصاد سليم .

أى أن الدولة بقيامها بهاتين الوظيفتين تهيئ المناخ لقانون العرض والطلب واحترام مبدأ العقد شريعة المتعاقدين وهما ركيزتا اقتصاد السوق ، إذ أن الدولة بهذا تحمى السوق وتوفر أرضية آمنة له .

٢ - **تولى المرافق الاستراتيجية :** ولكن فضلا عن ذلك يجب أن تظل الدولة قائمة على تولى المرافق الاستراتيجية وتحديد ما هى المرافق الاستراتيجية مسألة تختلف باختلاف الزمان والمكان . وهناك مرافق لا خلاف على أنها استراتيجيه فى كل الدول مثل مصانع السلاح ومرفق الكهرباء والسكك الحديدية فى دولة مثل مصر فرنسا . غير أن كون مرفق الكهرباء مرفقا قوميا لا يحول دون امكان إشراك القطاع الخاص في إدارته دون نقل ملكية

عن طريق التزام المرافق العامة الذي سبق ان شرحناه تفصيلا ، بحيث يمكن توفير رقابة من الدولة على الاسعار وضمان عائد ثابت للدولة بينما يتحمل الملتزم مخاطر الادارة كما ان مبدأ المساواة أمام المرافق العامة المدارة بأسلوب الالتزام تعتبر ضرورة في حالة المرافق الاستراتيجية .

### ٣ - حماية حرية التنافس ومنع الاحتكار

يقوم اقتصاد السوق الحر على التنافس الذي يضمن تحسن الانتاج وخفض الاسعار مما يعود بالنفع على المنتج والمستهلك والمجتمع

ولذا فإن الاحتكار يؤدي الى تحكم فرد أو جماعة سواء أكان كارتل أو ترست في الاسعار وفي مستوى الانتاج مما يضر المستهلك ويؤدي الى تدهور الانتاج أو عدم وجود بوافع على تحسين الانتاج . والحصيلة هي خسارة على مستوى المجتمع أى الدولة كذا يتعين على الدولة بواسطة القوانين والرقابة أن تمنع الاحتكارات القانونية أو الفعلية . وتحرص على توفير التنافس من أجل جودة الانتاج واشتراك أكبر عدد من الافراد النشطين في العملية الانتاجية مما يعود بالنفع على المنتج والطبقة العاملة والمستهلك والمجتمع .

### الفصل الثالث

#### تنويع اساليب تحرير الاقتصاد

ان البيع الي القطاع الخاص ليس الاسلوب الاوحد لإشترك القطاع الخاص في إدارة المشروعات العامة . والاقتصار علي البيع له مساوئ كثيرة منها ان كثرة المعروض ستؤدي الي البيع بأي ثمن وهذه خسارة كبيرة لذا يتعين اللجوء إشراك القطاع الخاص بأساليب أخرى مثل التزام المرافق العام ، والتأجير ، والترخيص بالاستغلال ومشاطرة الاستغلال في المرافق التي تتفق ظروفها مع هذه الاساليب في الإدارة



ان تنوع اساليب تحرير الاقتصاد وعدم الاقتصار علي البيع يؤدي الي تتيجتين إيجابيتين

الأولي : انقاذ الدولة والاقتصاد معا لأن التماذي في البيع يؤدي الي أضعاف الدولة وقد حدث هذا في إنجلترا ، مما قد يؤدي الي ضرورة العودة الي موجة من التأميمات.

الثانية : البيع هو نقل ملكية مشروعات قائمة بينما الاساليب الاخرى المقترحة ستؤدي الي انشاء مشروعات جديدة وارتداد آفاق لم يرتدها اخر من قبل واستثمار افكار واموال مخترنه او معطله .

### الفصل الرابع

#### دور الدولة في توفير مناخ لاضافة مشروعات جديدة

ان الخصخصة هي عملية تقل ملكية مشروعات قائمة لتفادي آثار سلبية . غير ان الهدف من تحرير الاقتصاد يجب ان يكون أكثر طموحا ، اي تحريك رؤوس الاموال واستغلال الاراضي غير المستغلة تشغيل الأيدي العاملة واستثمار الأفكار المكبلة .

حتي يمكن بلوغ هذه الاهداف يجب ازالة العقبات الدستورية والقانونية وقد قمنا بعملية تحليل نصوص دستور سنة ١٩٧١ وحددنا النصوص التي لم تعد تتماشى مع تحرير الاقتصاد ووضحنا ان تعديل الدستور امر واجب ليواكب سياسة تحرير الاقتصاد .<sup>(١)</sup>

كما يتعين ازالة العقبات الناتجة عن تدخل اختصاصيات الوزارات والهيئات والمحافظة لانها احيانا تؤدي الي تثبيط همة المستثمرين بتضاربها وتنازعها علي الاختصاص .

وأخيرا من الواجب تصحيح مفهوم السياسة المالية وتحسين التشريعات الضريبية لتوفير مناخ ملائم لتحرير الاقتصاد .

---

(١) تحرير الاقتصاد ودستور سنة ١٩٧١ ، دار النهضة العربية ١٩٩٣ .



الخصمة وتحرير الاقتصاد

لوحة بالمؤسسات العامة قبل سنة ١٩٩١

---

١ - المؤسسات العامة الادارية

الهيئات العامة

وهي تقدم خدمات عامة

٢ - شركات القطاع العام

تعارض نشاطا تجاريا وصناعيا وزراعيا وكانت تتجمع تحت

اسم مؤسسات اقتصادية او هيئات اقتصادية .

تغيرت تسمية الجهاز الذي تتبعه شركات القطاع العام

عدة مرات منذ سنة ١٩٦٣ .

لوحة بالمؤسسات العامة بعد سنة ١٩٩١  
تاريخ صدور قانون قطاع الاعمال العام

---

١ - المؤسسات العامة

المؤسسات العامة الإدارية : الهيئات العامة  
مؤسسات تؤدي خدمات  
مثال : الجامعات

٢ - شركات القطاع العام

شركات تجارية وصناعية  
امثلة : الفنادق  
البنوك  
المحلات الكبرى

٣ - شركات قطاع الاعمال العام

هي شركات قطاع عام اتبعت الاجراءات المنصوص عليها  
في القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ لنصح شركات ناضجة  
او تابعة من شركات قطاع الاعمال العام . وهذا  
الاجراء ضروري لامكان بيعها للقطاع الخاص .

مثال : الفنادق  
السينما والمسرح  
الدواجن  
التأمين

قانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

(١)

بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

قرر مجلس الشعب القانون الآتى نصه ، وقد أصدرناه :

( المادة الأولى )

يعمل في شأن قطاع الأعمال العام بأحكام القانون المرافق ، ويقعد بهذا القطاع الشركات القابضة والشركات التابعة لها الخاضعة لأحكام هذا القانون ، وتتخذ هذه الشركات أنواعها شكل شركات المساهمة ، ويسرى عليها فيما لم يرد شأنه من خاص في هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه نصوم قانون شركات المساهمة وشركات التوصية سالا سهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

ولا تسرى أحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ على الشركات المشار إليها .

( المادة الثانية )

تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه ، كما تحل الشركات التابعة محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون ودون حاجة إلى أي إجراء آخر .

وتنتقل إلى الشركات القابضة والشركات التابعة لها بحسب الأحوال كافة ما لهيئات القطاع العام وشركاته المملوكة من حقوق بما فيها حقوق الانتفاع والإيجار ، كما تتحمل جميع التزاماتها وتسال مسؤولية كاملة عنها .

وينشر النظام الأساسي لكل شركة من الشركات القابضة والتابعة على نفقتها في الوقائع المصرية وتفيد في السجل التجاري .

( المادة الثالثة )

تشكل مجالس إدارة الشركات القابضة والشركات التابعة وفق أحكام القانون المرافق خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به .

ويتولى رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة الحاليون لكل من هيئات القطاع العام وشركاته بحسب الأحوال إدارة الشركات المذكورة وذلك حتى يتم تشكيل مجالس الإدارة الجديد لها .

## ( المادة الرابعة )

ينقل العاملون بكل من هيئات القطاع العام وشركاته الموجودون بالخدمة في تاريخ العمل بهذا القانون الى الشركات القابضة أو الشركات التابعة لها ذات أوضاعهم الوظيفية وأحورهم وبدلاتهم واجازاتهم ومزاياهم التنفيذية والعينية والتعويضات .

وتستمر معاملة هؤلاء العاملين بجميع الانظمة والقواعد التي تنظم شئونهم الوظيفية وذلك الى ان تصدر لوائح أنظمة العاملين بالشركات المنقولين اليها طبقا لاحكام القانون المرافق خلال سنة من التاريخ المذكور .

ويحتفظ العامل المنقول بصفة شخصية بما يحصل عليه من أحور وبدلات واجازات ومزايا نقدية وعينية وتعويضات ولو كانت تزيد على ما يستحقه طبقا لهذه اللوائح دون أن يؤثر ذلك على ما يستحقه مستقبلا من أبة علاوات أو مزايا .

## ( المادة الخامسة )

مع عدم الاخلال بما ورد في شأنه من خاص في هذا القانون المرافق لايسرى نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ على العاملين بالشركات الخاضعة لاحكام القانون المرافق وذلك اعتبارا من تاريخ العمل باللوائح المشار اليها

## ( المادة السادسة )

تسمر محاكم مجلس الدولة في نظر الدعاوى والنظور الاتية الترفعت اليها الى ان يتم الفصل فيها بحكم من وفقا للقواعد المعمول بها حاليا وذلك دون حاجة الى أى اجراء آخر .

١ أولا : الدعاوى التأديبية وطعون الجزاءات التأديبية وغيرها من الدعاوى المتعلقة بالعاملين بالشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون متى كانت قد رفعت قبل العمل باللوائح المنصوص عليها في المادة السابقة .

ثانيا : الدعاوى والنظور الاخرى التي تكون تلك الشركات طرفا فيها متى كانت قد رفعت قبل العمل بهذا القانون .

## ( المادة السابعة )

لايجوز حرمان الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون من أبة مزايا او تحميلها بأية أعباء تخل بالمساواة بينها وبين شركات المساهمة الخاضعة لاحكام القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه التي تعمل في ذات النشاط ، ويلغى البند (١) من المادة السادسة من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة عامة باسم "بنك ناصر الاجتماعى" كما تلغى عبارة "وفى حدود الموازنة النقدية السارية الواردة في الفقرة الاولى من المادة (١) من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٥ فى شأن الاستيراد والتصدير .

## ( المادة الثامنة )

يصدر رئيس الجمهورية قرارا بتحديد الوزير المختص في تطبيق احكام هذا القانون .

وعليه أن يقدم الى مجلس الوزراء تقارير دورية وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية  
عن نشاطات اعمال الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون .

(المادة التاسعة)

يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء تحويل احدى الهيئات  
الاقتصادية او المؤسسات العامة أو شركات القطاع العام المقرر لها أنظمة خاصة  
الى شركة قاسمة أو شركة تابعة تخضع لاحكام هذا القانون .

(المادة العاشرة)

لا تخل احكام المادة الثامنة من هذا القانون بالاختصاصات والسلطات الادارية  
والتنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح والقرارات الجمهورية .

( المادة الحادية عشرة )

يختص مجلس الدولة دون غيره بمراجعة نموذج العقد الابتدائى ونماذج النظام  
الاساسى للشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون .

وللشركات المشار اليها أن تطلب الى مجلس الدولة من طريق الوزير المختص ابداء  
الراى مسببا لى المسائل المتعلقة بشئون العاملين فيها أو أعضاء مجالس ادارتها  
أو بغير ذلك من المسائل التى تتعلق بأى شأن آخر من شئونها .

(المادة الثانية عشرة)

يصدر رئيس مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ثلاثة أشهر  
من تاريخ العمل بهذا القانون .

كما يصدر نموذج العقد الابتدائى ونموذج النظام الاساسى للشركات الخاضعة لاحكام  
هذا القانون وذلك خلال ثلاثة اشهر من تاريخ العمل باللائحة التنفيذية .  
ويجوز ان تتعدد نماذج النظم الاساسية للشركات بحسب طبيعة انشغلتها .

(المادة الثالثة عشرة )

ينشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد ثلاثين يوما من تاريخ  
نشره .

يصمم هذا القانون بخاتم الدولة ، وينفذ كقانون من قوانينها .

صدر برئاسة الجمهورية فى ٧ ذى الحجة سنة ١٤١١ هـ (١٩ يونية سنة ١٩٩١م) .

## قانون شركات قطاع الأعمال العام

### الباب الاول الشركات القابضة

#### الفصل الاول التأسيس

##### (مادة ١)

يصدر بتأسيس الشركة القابضة قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ، ويكون رأسمالها مملوكا بالكامل للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة ، وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها في السجل التجاري .

وتأخذ الشركة القابضة شكل شركة المساهمة ، وتعتبر من اشخاص القانون الخاص ويحدد القرار الصادر بتأسيسها اسمها ومركزها الرئيسي ومكثها والغرض الذي أنشئت من أجله ورأس مالها .

وينشر القرار الصادر بتأسيس الشركة مع نظامها الاساسى على نفقتها في الوقائع المصرية وتفيد الشركة في السجل التجاري .

##### (مادة ٢)

تتولى الشركة القابضة من خلال الشركات التابعة لها استثمار اموالها ، كما يكون لها عند الاقتضاء أن تقوم بالاستثمار بنفسها .

وتتولى الشركة القابضة في مجال نشاطها ومن خلال الشركات التابعة لها المشاركة في تنمية الاقتصاد القومى في إطار السياسة العامة للدولة .

وللشركة أيضا في سبيل تحقيق اغراضها القيام بالأعمال الآتية :

١ - تأسيس شركات مساهمة بمفردها أو بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو الافراد .

٢ - شراء أسهم شركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة في رأسمالها .

٣ - تكوين وإدارة محفظة الاوراق المالية للشركة بما تتضمنه من أسهم ومكوك تمويل وسندات وأية أدوات أو اصول مالية أخرى .

٤ - اجراء جميع التمرفات التى من شأنها أن تساعد في تحقيق كل أو بعض اغراضها .



## الفصل الثاني

### مجلس الإدارة

#### ( مادة ٢ )

يتولى إدارة الشركة القابضة مجلس إدارة يحدّد بتشكيلته قرار من الجمعية العامة بناءً على اقتراح رئيسها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويتكوّن من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر، ويشكل على الوجه الآتى :

١ - رئيس متفرغ للإدارة .

٢ - عدد من الأعضاء لا يقل عن خمسة يختارون من ذوى الخبرة فى النواحي الاقتصادية والمالية والطبية والقانونية وإدارة الأعمال .

٣ - ممثل عن الإتحاد العام لانتقابات عمال مصر يختاره مجلس إدارة الاتحاد .

ولا يعتبر رئيس وأعضاء مجلس الإدارة من العاملين بالشركة .

ويحدّد القرار الصادر بتشكيل المجلس الأعضاء المتفرّعين للإدارة ، وما يتقاضاه رئيس مجلس الإدارة والأعضاء المتفرّعون من رواتب مقطوعة ، كما يحدّد هذا القرار مكافأة العضوية وبديل حضور الجلسات الذى يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس ، ويحدّد النظام الأساسى للشركة المكافأة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نصوص المادة (٢٤) من هذا القانون .

#### ( مادة ٤ )

لا يجوز أن يكون رئيساً أو عضواً بمجلس إدارة الشركة من حكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلّة بالشرف أو الأمانة أو تفالس أو بعقوبة من العقوبات المنصوص عليها فى المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥١ من هذا القانون .

#### ( مادة ٥ )

يجوز عزل رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة كلهم أو بعضهم أثناء مدة العضوية بقرار مسبب من الجمعية العامة وذلك طبقاً للإجراءات المنصوص عليها فى المادة ٢٩ من هذا القانون إذا كان من شأن استمرارهم الأضرار بمصلحة الشركة .

كما لا يجوز تجديد تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة إذا لم تحقق الشركة الأهداف المحددة لها خلال مدة العضوية .

#### ( مادة ٦ )

لمجلس إدارة الشركة مباشرة كل السلطات اللازمة لتصريف أمور الشركة والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله ، وذلك فيما عدا ما تختص به الجمعية العامة للشركة ، ولمجلس الإدارة فى سبيل ذلك على الأخص ما يأتى :

١ - وضع السياسات العامة وتحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها .

٢ - ادارة محفظة الاوراق المالية للشركة بيما وشراء بما تتضمنه من اسهم ومكوك تمويل وسندات وأية ادوات وأصول مالية اخرى .

٣ - اقتراح تأسيس شركات مساهمة تؤسسها الشركة بمفردها او بالاشتراك مع الاشخاص الاعتبارية العامة او الخاصة أو الافراد .

٤ - شراء اسهم الشركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة في رأس مالها .

٥ - القيام بكافة الاعمال اللازمة لتتمتع الهيكل التمويلية ومصار الشركات المتعشرة الساعمة لها وتعظيم ربحية هذه الشركات ، وترشيد التكلفة .

٦ - اقرار مشروع الميزانية والحسابات الختامية تمهيدا لعرضها على الجمعية العامة للشركة .

٧ - وضع معايير الاداء وتقييمها وفحص التقارير التي تقدم من سير العمل بالشركة .

٨ - اعتماد الهيكل التنظيمي للشركة ووضع اللوائح الداخلية المتعلقة بالنواحي المالية والادارية والغنية وغيرها .

٩ - ما يرى رئيس الجمعية العامة او رئيس مجلس الادارة عرضه على المجلس .

#### ( مادة ٧ )

يجتمع مجلس الادارة مرة على الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه ، وفي حالة غيابه يندب رئيس الجمعية العامة من بين اعضاء المجلس من يرأس الاجتماع .

ولا يكون انعقاد المجلس صحيحا الا بحضور الغلبية الاعضاء ، وتعد قراراته بالغلبية اصوات الحاضرين ، وعند تساوى يرجح الجانب الذي منه الرئيس .

وللمجلس ان يدعو لحضور اجتماعاته من يرى الاستعانة بهم من ذوي الخبرة من العاملين بالشركة او غيرهم دون أن يكون لهم صوت معدود فيما يتخذ المجلس من قرارات .

وبجوز للمجلس ان يشكل من بين اعضائه لجنة او لجانا يعهد اليها ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له ان يعهد الى رئيس مجلس الادارة او أحد المديرين ببعض اختصاصاته ، وللمجلس ان يفوض أحد اعضائه او احد المديرين في القيام بمهمة محددة على أن يعرض على المجلس تقريراً بما قام به من اعمال .

#### ( مادة ٨ )

يمثل رئيس مجلس الادارة الشركة امام القضاء وفي علاقاتها بالغير ويختص بما يأتي :

١ - تنفيذ قرارات مجلس الادارة .

ويباشر رئيس مجلس الإدارة الاختصاصات المقررة في القوانين واللوائح لعموم مجلس الإدارة المنتدب ويقوم بواجباته . وله أن يفوض واحدا أو أكثر من أعضاء مجلس الإدارة في بعض اختصاصاته .

### الفصل الثالث

#### الجمعية العامة

##### (مادة ٩ )

تتكون الجمعية العامة للشركة على النحو التالي :

١ - الوزير المختص رئيسا .

٢ - أعضاء من ذوي الخبرة في مجال الأنشطة التي تقوم بها الشركات التسعة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن اثني عشر ولا يزيد على أربعة عشر من بينهم ممثل واحد على الأقل يرشحه الاتحاد العام لتقنيات عمال مصر بمدر باختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ويحدد القرار ما يتفاوضونه من بدل الحضور وفقا للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية .

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومرافقو الحسابات بالجهاز المركزي للحسابات دون أن يكون لهم صوت معدود .

وتعقد قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا الأحوال التي تنطبق فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الأساسي للشركة أغلبية خاصة .

ونسب اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ، ونظام النصوص على المسائل المعروضة عليها حسب ما إذا كانت الجمعية العامة منعقدة في اجتماع عادي أو غير عادي .

##### (مادة ١٠)

مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والنظام الأساسي للشركة تختص الجمعية العامة العادية بما يأتي :

أ - التصديق على تقرير مجلس الإدارة عن نشاط الشركة والنظر في أخلاعه المجلس من المسئولة عن الفترة المقدم عنها التقرير .

ب - التصديق على الميزانية والحسابات الختامية للشركة .

ج - الموافقة على استمرار رئيس وأعضاء مجلس الإدارة لمدة تالية أو عزلهم ، ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السري .

د - الموافقة على توزيع الأرباح .

هـ - كل ما يرى رئيس الجمعية العامة أو مجلس الإدارة عرضه عليها .

ولا يجوز التمرف بالبيع فى اصل من خطوط الانتاج الرئيسية الا بعد موافقة الجمعية العامة وطبقا للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية .

(مادة ١١ )

لا يجوز تعديل نظام الشركة الا بموافقة الجمعية العامة غير العادية وفقا لاحكام اللائحة التنفيذية .

#### الفصل الرابع

النظام العالى للشركة ومراقبة حساباتها

( مادة ١٢ )

يحدد النظام الاساسى بدابة ونهاية السنة المالية للشركة .

وتعتبر اموال الشركة من الاموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ، وتودع الشركة مواردها بالنقد المحلى والاخصب فى حساب مصرفى بالبنك المركزى او أحد البنوك التجارية .

( مادة ١٣ )

تعد الشركة القابضة قوائم مالية مجمعة تعرض اصول والتزامات وحقوق المساهمين وايرادات ومصروفات واستخدامات الشركة والشركات التابعة لها وفقا للاوضاع والشروط والبيانات التى تحددها اللائحة التنفيذية .

( مادة ١٤ )

تحدد الارباح الصافية للشركة ، ويتم توزيعها بقرار من الجمعية العامة طبقا لاحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية .

ويؤول نصيب الدولة فى هذه الارباح الى الخزانة العامة .

( مادة ١٥ )

يتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم ادائها طبقا لقانونه .

#### الباب الثانى

الشركات التابعة للشركات القابضة

#### الفصل الاول

#### التاسيس

( مادة ١٦ )

تعتبر شركة تابعة فى تطبيق احكام هذا القانون الشركة التى يكون لاحدى الشركات القابضة ٥١ ٪ من رأس مالها على الاقل .

فإذا اشترك في هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام يصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتحديد الشركة القابضة التي تتبعها هذه الشركة .

وتتخذ الشركة التابعة شكل شركة مساهمة وتثبت لها الشخصية الاعتبارية من تاريخ قيدها في السجل التجاري .

#### ( مادة ١٧ )

يصدر بتأسيس الشركة التابعة قرار من الوزير المختص بناءً على اقتراح مجلس إدارة الشركة القابضة ، وينشر هذا القرار مرفقاً به النظام الأساسي على نفقة الشركة في الوقائع العمومية وتفيد الشركة في السجل التجاري .

#### الفصل الثاني

#### رأس مال الشركة وأسهمها

#### ( مادة ١٨ )

يقسم رأس مال الشركة إلى أسهم اسمية متساوية القيمة . ويحدد النظام الأساسي القيمة الاسمية للسهم بحيث لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تزيد على مائة جنيه ، ولا يسرى هذا الحكم على الشركات التابعة التي حلت بمقتضى أحكام هذا القانون محل الشركات التي كانت تشرف عليها هيئات القطاع العام .

ويكون السهم غير قابل للتجزئة ، ولا يجوز إصداره بأقل من قيمته الاسمية . كما لا يجوز إصداره بقيمة أعلى إلا في الأحوال وبالشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية ، على أن تضاف هذه الزيادة إلى الاحتياطي .

ولا يجوز بأي حال أن تتجاوز مصاريف الإصدار الحد الذي يصدر به قرار من الهيئة العامة لسوق المال .

وتنظم اللائحة التنفيذية ما تتضمنه شهادات الأسهم من بيانات وكيفية استبدال الشهادات المفقودة أو التالفة وما يتبع بالنسبة لهذه الشهادات عند تعديل نظام الشركة .

#### ( مادة ١٩ )

إذا دخل في تكوين رأس مال الشركة عند تأسيسها أو عند زيادة رأس مالها حصص عينية مادية أو معنوية وجب على المؤسسين أو مجلس الإدارة بحسب الأحوال أن يطلبوا إلى الوزير المختص التحقق مما إذا كانت هذه الحصص قد قدرت تقديراً صحيحاً .

وتتولى التحقق من صحة هذا التقدير لجنة تشكل بقرار من الوزير المختص برئاسة مستشار بأحدى الهيئات القضائية يختاره رئيسها . وعقوبة أربعة على الأكثر مسرئ نوى الخبرة الاقتصادية والمحاسبية والقانونية والفنية ، وممثل من المؤسسين

أو المصاهمين يختاره مجلس إدارة الشركة القابضة أو مجلس إدارة الشركة التابعة بحسب الأحوال ، وممثل عن كل من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات .

وتقدم اللجنة تقريرها الى الوزير المختص في مدة اقصاها ستون يوما من تاريخ احالة الاوراق اليها ، ولا يصح التقدير نهائيا الا بعد اعتماده منه .

( مادة ٢٠ )

تكون اسم الشركة قابلة للتداول طبقا لاحكام المبينة في اللائحة العامة لسورصات الاوراق المالية الصادرة بالقانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ وقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة المصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ .

ويجوز تداول حصص التأسيس والاسهم التي تعطى مقابل حصة عينية والاسهم التي يكتتب فيها مؤسس الشركة من تاريخ قبدها في السجل التجاري .

### الفصل الثالث

#### مجلس الادارة

( مادة ٢١ )

مع مراعاة احكام المادة (٤) من هذا القانون يتولى ادارة الشركة التي يملك رأس مالها بأكمله شركة قابضة بمفردها أو بالاشتراك مع شركات قابضة أخرى أو اشخاص عامة أو سنوك القطاع العام مجلس إدارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد .

ويجتمع مجلس الادارة مرة على الاقل كل شهر بدعوة من رئيسه ، وفي حالة غيابه يندب رئيس الجمعية العامة من بين اعضاء المجلس من يرأس الاجتماع .

ويتكون مجلس الادارة من عدد فردي من الاعضاء لا يقل من خمسة ولا يزيد على تسعة بمن فيهم رئيس المجلس على النحو التالي :

أ - رئيس غير متفرغ من ذوى الخبرة ، تعينه الجمعية العامة للشركة بنسبة على ترشيح مجلس ادارة الشركة القابضة .

ب - اعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس ادارة الشركة القابضة من ذوى الخبرة ، يمثلون الجهات المساهمة في الشركة ، ويكون عددهم نصف عدد اعضاء المجلس .

ج - عدد من الاعضاء ممثلي لعدد الاعضاء من ذوى الخبرة يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقا لاحكام القانون المنظم لذلك .

د - رئيس اللجنة النقابية ولا يكون له صوت معدود ، وفي حالة تعدد اللجان النقابية في الشركة تختار النقابة العامة احد رؤساء هذه اللجان .

تحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس المشار إليهم في البندين ( أ ، ب ) من الفقرة السابقة من مكافآت العضوية كما يحدد النظام الاساسى للشركة المكافأة السنوية التى يحقونها مراعاة نص المادة ٣٤ من هذا القانون .

وتحدد الجمعية العامة بدل حضور الجلسات الذى يتقاضاه أعضاء المجلس وما يستحقه أعضاؤه المنتخبون من مكافأة سنوية بما لا يحاوز الاجر السنوى الاساسى .

ويختار مجلس ادارة الشركة القابضة من بين الاعضاء المعينين المنصوص عليها فى البند (ب) عضواً مندوباً أو أكثر يتفرغ للإدارة ويحدد ما يتقاضاه من راتب مقطوع بالإضافة الى ما يستحقه من مبالغ طبقاً للفقرة الرابعة من هذه المادة .

ويحدد المجلس من محل محل العمور المنتدب في حالة غيابه أو غلو منصبه أو عزله .

وللمجلس أن يعهد الى رئيسه بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ للإدارة ، وفى هذه الحالة يحدد له ما يتقاضاه من راتب مقطوع بالإضافة الى ما يستحقه من مبالغ وفقاً للفقرة الرابعة من هذه المادة .

#### ( مادة ٢٢ )

مع مراعاة أحكام المادة (٤) من هذا القانون يتولى ادارة الشركة الستة ساهم في رأس مالها أفراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص، مجلس ادارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد يتكون من عدد فردى من الاعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد على تسعة بما فيهم رئيس المجلس وذلك على النحو التالى :

أ - رئيس غير متفرغ من ذوى الخبرة ، يعينه رئيس الجمعية العامة للشركة بناءً على ترشيح مجلس ادارة الشركة القابضة .

ب - أعضاء غير متفرغين ، من ذوى الخبرة يختارهم مجلس ادارة الشركة القابضة يمثلون الجهات المساهمة فى الشركة .

ج - أعضاء غير متفرغين بنسبة ما تملكه الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الافراد المساهمين فى الشركة يختارهم ممثلو هذه الجهات فى الجمعية العامة .

د - أعضاء غير متفرغين يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقاً للقانون المنظم لذلك ويكون عددهم مساوياً لمجموع عدد أعضاء مجلس الادارة طبقاً للبندين (ب) و (ج) .

هـ - رئيس اللجنة النقابية ولا يكون له صوت محدود وفى حالة تعدد اللجان النقابية فى الشركة تختار النقابة العامة أحد رؤساء هذه اللجان .

وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس المشار اليهم في السور أ و ب و ج من مكافأة العضوية ، كما يحدد النظام الاساسى للشركة المكافأة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نص المادة (٣٤) من هذا القانون .

وتحدد الجمعية العامة ما يتقاضاه أعضاء المجلس من بدل حضور الجلسات وما يستحقه أعضاء المجلس المنتخبون من المكافأة السنوية بما لا يحاوز الاحسرس السنوى الاساسى .

ويختار مجلس ادارة الشركة القابضة من بين الاعضاء المنصوص عليهم فى السور (ب) عضوا منتدبا يتفرغ للادارة ويحدد المجلس من يحل محله فى حالة غيابه أو خلو منصبه أو عزله .

ولمجلس الادارة أن يعهد الى رئيسه بأعمال العضو المنتدب على أن يتفرغ فى هذه الحالة للادارة .

وتسرى فى شأن مستحقات عضو مجلس الادارة المنتدب أو رئيس مجلس الادارة الذى يتفرغ للادارة أحكام المادة السابقة .

#### ( مادة ٢٣ )

لعضو مجلس الادارة المنتدب جميع السلطات المتعلقة بإدارة الشركة والقيام بكافة الاعمال اللازمة لتحقيق غرضها ، وذلك فيما عدا ما يدخل فى اختصاص الجمعية العامة ومجلس الادارة طبقا لاحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ونظام الشركة .

#### ( مادة ٢٤ )

يمثل عضو مجلس الادارة المنتدب الشركة امام القضاء وفى ملاتها بالغير .

### الفصل الرابع

#### الجمعية العامة

#### ( مادة ٢٥ )

تتكون الجمعية العامة للشركة التى تملك الشركة القابضة رأس مالها مسا أو تشترك فى ملكيته مع شركات قابضة أخرى أو مع اشخاص أو بنوك القطاع العام على النحو الآتى :

١ - رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة أو من يحل محله فى حالة غيابه رئيسا .

٢ - أعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة التى تتبعها الشركة .

٣ - أعضاء من ذوى الخبرة لا يزيد عددهم على أربعة تختارهم الجمعية العامة للشركة القابضة وتحدد ما يتقافونه من بدل الجفور .



٤ - عضوان تختارهما اللجنة النيابية ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود .

وتعقد قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات الحاضرين فيما عدا الأحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الأساسي للشركة أغلبية خاصة .  
وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها بحسب ما إذا كانت الجمعية العامة منعقدة في اجتماع عادي أو غير عادي .

#### ( مادة ٢٦ )

تتكون الجمعية العامة للشركة التي يساهم في رأس مالها مع الشركة القابضة افراد أو أشخاص اعتبارية من القطاع الخاص على النحو الآتي :

١ - رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة أو من يحل محله عند غيابيه ، رئيساً .

٢ - أعضاء مجلس إدارة الشركة القابضة التي تتعنها الشركة .

٣ - المساهمون من الافراد أو الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص ، ويكون لهم حق حضور الجمعية العامة بالوكالة من أنفسهم أو بطريق النيابة بشرط ان تكون شأبه في توكيل كتابي وان يكون الوكيل مساهماً ، ما لم يشترط نظام الشركة للحضور حيازة عدد معين من الاسهم ، ومع ذلك يكون لكل مساهم حائز لعشرة اسهم على الاقل حق الحضور ولو قضي النظام الأساسي للشركة بغير ذلك .

ويكون حق التصويت لممثلي الشركة القابضة أو الأشخاص العامة أو بنوك القطاع العام أو الأشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الافراد بنسبة نصيب كل منهم في رأس المال وفقاً لنصاب التصويت الذي يقضي به النظام الأساسي للشركة .

وتعقد قرارات الجمعية العامة بأغلبية أصوات ممثلي أسهم رأس المال الحاضرين فيما عدا الأحوال التي تتطلب فيها اللائحة التنفيذية أو النظام الأساسي للشركة أغلبية خاصة .

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة ومراقبو الحسابات من الجهاز المركزي للمحاسبات دون أن يكون لهم صوت معدود .

وتبين اللائحة التنفيذية شروط صحة انعقاد الجمعية العامة ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها .

#### ( مادة ٢٧ )

مع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية والنظام الأساسي تختص الجمعية العامة العادية بما يأتي :

١ - التصديق على الميزانية وحساب الأرباح والخسائر .

ب - التصديق على تقرير مجلس الإدارة عن نشاط الشركة والنظر في اخلاسه من المسئولية .

ج - الموافقة على توزيع الارباح .

د - الموافقة على استمرار رئيس وأعضاء مجلس الإدارة لمدة تالبة أو عزلهم ويكون التصويت على ذلك بطريق الاقتراع السرى .

هـ - كل ما يرى رئيس الجمعية العامة للشركة أو رئيس مجلس إدارة الشركة المايضة أو مجلس إدارة الشركة التابعة لها أو المساهمون من الاشخاص الاعضائية من القطاع الخاص أو الافراد الذين يملكون ١٠ ٪ من رأس المال عرضه على الجمعية العامة .

( مادة ٢٨ )

لايجوز تعديل النظام الاساسى للشركة الا بموافقة الجمعية العامة غيـــــر العادية ووفقا لاحكام اللائحة التنفيذية .

( مادة ٢٩ )

يجوز لرئيس الجمعية العامة دعوة الجمعية لاجتماع غير عادى لتنظر نـــــى عزل رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة كلهم أو بعضهم أشياء مدة عضويتهم مـــــى المجلس .

ويتعين فى هذه الحالة على رئيس الجمعية العامة أن سخطر كلا من الجمعية العامة وأعضاء مجلس الإدارة المطلوب عزلهم برأيه وما يستند اليه من أســـــار وذلك قبل انعقاد الجمعية العامة عشرة أيام على الأقل ، ولمس وحد البـــــ الاحطار من أعضاء مجلس الإدارة أن يناقش ما جاء فيه فى مذكرة تودع سكرنارية الجمعية العامة قبل انعقادها بثلاثة ايام على الأقل ، وتولى رئيس الجمعية العامة تلاوة المذكرة على الجمعية ، ولمقدم المذكرة ان يمثل امام الجمعية العامة قبل اتخاذ قرارها للرد على أســـــار عزله .

وتتخذ الجمعية العامة قرارها بطريق الانتراع السرى ، ولا يكون قـــــرار العزل صحيحا الا اذا صدر بأغلبية ثلثى الاسهم الممثلة فى الاجتماع .

ويحرم من صدر القرار بعزله من مرتبه ومكافأته وأيذ صالح كان بتفاساها من الشركة اعتسارا من تاريخ صدور القرار .

وفى جميع الاحوال لايجوز لرئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة حضور اجتماعات الجمعية العامة اذا تضمن جدول اعمالها موضوع عزل المجلس بأكمله أو بعضـــــه أعضائه أو رئيس المجلس .

وفى حالة عزل المجلس بأكمله تصدر الجمعية العامة غير العادية قـــــراراً بمعين مفض أو أكثر لإدارة الشركة بصفة مؤقتة الى أن يتم تشكيل مجلس إدارة جديد طبقا لاحكام هذا القانون خلال ثلاثة اشهر من تاريخ صدور قرار العزل .

اما اذا اقتصر العزل على رئيس مجلس الادارة أو العضو المنتدب أو بعض أعضاء المجلس فيتم استكمال المجلس طبقا لاحكام هذا القانون ، ويكمل العضسو الجديد مدة عضوية سلفه .

( مادة ٣٠ )

مع عدم الاخلال بأحكام هذا القانون تشرى على الجمعيات العامة للشركات التى يساهم فيها مع الشركة القابضة اشخاص اعتبارية من القطاع الخاص او الافراد احكام المواد من ٥٩ الى ٧٦ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه .

الفصل الخامس

النظام المالى للشركة ومراقبة حساباتها

( مادة ٣١ )

يحدد النظام الاساسى بداية ونهاية السنة المالية للشركة بعراعاة السنة المالية للشركة القابضة التى تتبعها .

( مادة ٣٢ )

الارباح الصافية هى الارباح الناتجة عن العمليات التى باشرتها الشركة وذلك بعد خصم جميع التكاليف اللازمة لتحقيق هذه الارباح وبعد حساب وتخصيب كافة الاهلاكات والمخصصات التى تقضى الاصول المحاسبية بحسابها وتخصيبها قبل اجراء أى توزيع بأية صورة من الصور للارباح .

ويحجب مجلس الادارة من صافي الارباح المشار اليها فى الفقرة السابقة جزءا من عشرين على الاقل لتكوين احتياطي قانونى ، ويجوز للجمعية العامة للشركة وقف تجنيب هذا الاحتياطي أو تخفيض نسبه اذا بلغ ما يساوى نصف رأس المال .

ويجوز استخدام الاحتياطي القانونى فى تغطية خاسر الشركة وفى زيادته رأس المال .

كما يجوز أن ينص فى نظام الشركة على تجنيب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطي نظامى .

واذا لم يكن الاحتياطي النظامى مخصصا لاجراض معينة ممنوع عليها ففى نظام الشركة يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة ان تقسّر استخدامهما فيما يعود بالنفع على الشركة ، أو على المساهمين .

وللجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة تكوين احتياطيات اخرى وتبين اللائحة التنفيذية قواعد واحكام توزيع الارباح القابلة للتوزيع .

## ( مادة ٣٣ )

يكون للعاملين بالشركة نصيب في الأرباح التي يتقرر توزيعها تحدده الجمعية بناءً على اقتراح مجلس الإدارة بما لا يقل عن ١٠ ٪ من هذه الأرباح .  
ولا يجوز أن يزيد ما يعبر للعاملين نقداً من هذه الأرباح على مجموع أجورهم السنوية الأساسية .

وتبين اللائحة التنفيذية كيفية توزيع ما يزيد على مجموع الأجور السنوية من الأرباح على الخدمات التي تعود بالنفع على العاملين بالشركة .

## ( مادة ٣٤ )

يبين النظام الأساسي للشركة كيفية تحديد وتوزيع مكافأة أعضاء مجلس الإدارة ولا يجوز تقدير مكافأة مجلس الإدارة بنسبة معينة في الأرباح باكتسب من ٥ ٪ من الربح القابل للتوزيع بعد تخصيص ربح لا يقل عن ٥ ٪ من رأس المال للمساهمين والعاملين كحصة أولى .

## ( مادة ٣٥ )

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة حسابات الشركة وتقييم ادائها طبقاً لقانونه .

## الباب الثالث

## الاحكام العامة

## الفصل الاول

## اندماج وتقسيم وانقضاء وتعمية

## الشركة القابضة والشركات التابعة لها

## ( مادة ٣٦ )

يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء تقسيم واندماج الشركات القابضة بناءً على عرض الوزير المختص ، كما يجوز تقسيم واندماج الشركات التابعة لها وذلك بقرار من مجلس إدارة الشركة أو الشركات القابضة واعتماد الجمعيات العامة للشركات المندمجة والمندمج فيها أو المقسمة حسب الأحوال .

ويكون لكل شركة نشأت من الاندماج أو التقسيم الشخصية الاعتبارية المستقلة مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية .

ومع مراعاة أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية تسرى على حسابات الاندماج أحكام المواد من ١٣٠ الى ١٣٥ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار إليه .

## ( مادة ٣٧ )

تتولى تقدير مالى اموال الشركات في حالات الاندماج والتقسيم للجنسية

المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا القانون ، ويجب ان تعتمد قرارات اللجنة بالنسبة للشركات التابعة العامة للشركة المندمجة والشركة المندمج فيها أو الشركة المقسمة بحسب الاحوال .

( مادة ٣٨ )

إذا بلغت خسائر الشركة نصف رأس المال المقرر وجب على مجلس الإدارة أن يبادر الى دعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر في حل الشركة أو استمرارها .

( مادة ٣٩ )

تنقضى الشركة بأحد الاسباب الآتية :

- ١ - حل الشركة .
- ٢ - انتهاء المدة المحددة في نظام الشركة .
- ٣ - انتهاء الغرض الذي أسست الشركة من أجله .
- ٤ - الاندماج أو التقسيم .

وتكون الشركة المنقضية في حالة تصفية ، وتطبق عليها احكام المواد من

١٣٢ الى ١٥٤ من القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه ولائحته التنفيذية .

الفصل الثاني

التحكيم

( مادة ٤٠ )

يجوز الاتفاق على التحكيم في المنازعات التي تقع فيما بين الشركات الخاصة لاحكام هذا القانون أو بينها وبين الاشخاص الاعتبارية العامة أو الاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص أو الافراد وطينيين كانوا أو أجانب وتطبق في هذا انشأن احكام الباب الثالث من الكتاب الثالث من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

( مادة ٤١ )

طلبات التحكيم بين شركات القطاع العام أو بينها وبين جهة حكومية مركزية أو محلية أو هيئة عامة أو هيئة قطاع عام أو مؤسسة عامة التي قدمت قبل تاريخ العمل بهذا القانون وكذلك منازعات التنفيذ الوقتية في الاحكام المادرة فيهما يستمر نظرها أمام هيئات التحكيم المشكلة طبقا لاحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وطبقا لاحكام الاجراءات المنصوص عليها فيه .

### الفصل الثالث

فى نظام العاملين فى الشركات القابضة

والشركات التابعة لها

( مادة ٤٢ )

تضع شركة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها . وتتضمن هذه اللوائح على الاخص نظام الاجور والعلاوات والبدلات والاجازات طبقا للتنظيم الخاص بكل شركة ، وتعتمد هذه اللوائح من الوزير المختص .

كما تضع الشركة بالاشتراك مع النقابة العامة للمحامين لائحة النظام الخاص بأعضاء الادارة القانونية بها وذلك بمراعاة درجات قيدهم بجداول المحامين ، وبدلاتهم ، واحكام واجراءات قباض آداشهم وواجباتهم واجراءات تأديبهم . والى ان تصدر هذه اللائحة تسرى فى شأنهم احكام قانون الادارات القانونية بالهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ .

وتصدر هذه اللائحة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص .

( مادة ٤٣ )

يرامى فى وضع اللوائح المنظمة لشئون العاملين ما يأتى :

اولا : أن يكون لكل شركة هيكل تنظيمى وجدول للوظائف بما يتفق مع طبيعة أنشطة الشركة وأهدافها .

ثانيا : التزام نظام الاجور بالحد الأدنى المقرر قانونا .

ثالثا : ربط الاجر ونظام الحوامز والبدلات والمكافآت ومآثر التعويضات والمزايا المالية للعاملين فى ضوء ما تحققه الشركة من انتاج أو رقم اعمال وما تحققة من ارباح .

( مادة ٤٤ )

تسرى فى شأن واجبات العاملين بالشركة القابضة والتحقيق معهم وتأديبهم

احكام المواد ٧٨ و ٧٩ و ٨٠ و ٨١ و ٨٢ و ٨٣ و ٨٥ و ٨٦ و ٨٧ و ٩١ و ٩٢ و ٩٣ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ واحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن تنظيم النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية واحكام قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ المشار اليه .

وتختص المحاكم التأديبية بمجلس الدولة دون غيرها بالنسبة للعاملين فى الشركات المشار اليها فى الفقرة السابقة بما يلى :

أ - توقيع جزاء الاحالة الى المعاش أو الفصل من الشركة بعد العرض لمجلس اللجنة الثلاثية .

ب - الفصل في التظلمات من القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية أو المجالس التأديبية المختصة بالشركة .

ويكون الظمن في احكام المحاكم التأديبية الصادرة بتوقيع الجزاء أو فس الظمن في القرارات التأديبية امام المحكمة الادارية العليا لمجلس الدولة .

وتسرى في شأن واجبات العاملين بالشركات التابع والتحقيق معهم وتاديبهم احكام الفصل الخامس من الباب الثالث من قانون العمل الصادر - القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ .

#### ( مادة ٤٥ )

تنتهى خدمة العامل لاحد الاسباب الآتية :

١ - فقد الجنسية المصرية أو انتهاء شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لزمائها الدول الاخرى .

٢ - بلوغ من الستين وذلك بمراعاة احكام قانون التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ .

٣ - عدم اللياقة بالخدمة صحيا .

٤ - صدور حكم بات بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الامانة ما لم يكن الحكم مع وقف التنفيذ الشامل .

ودون اخلال باحكام قانون العقوبات اذا كان قد حكم عليه لأول مرة فلا يؤدى ذلك الى انتهاء الخدمة الا اذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مصب من واقع اسباب الحكم وظروف الواقعة ان بقاءفى الخدمة يتعارض مع مقتضات الوظيفة أو طبيعة العمل .

٥ - انتهاء العمل العرضى أو المؤقت أو الموسمى .

٦ - الاستقالة .

٧ - الاحالة الى المعاش أو الفصل .

٨ - الوفاة .

وتحدد اللائحة التنفيذية الاوضاع والاجراءات الخاصة بانتهاء خدمة العامل بسبب الاستقالة أو عدم اللياقة للخدمة صحيا .

#### ( مادة ٤٦ )

يجوز عند الضرورة القموى بقرار من رئيس مجلس الوزراء مد خدمة أى من العاملين من شافلى الوظائف القيادية أصحاب الخبرة الفنية الصادرة بالشركة لمدة سنة قابلة للتجديد لمدة اقصاها سنتان .

## ( مادة ٤٧ )

يكون نقل رؤساء وحدات الامن في الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون  
والعاملين بهذه الوحدات بقرار من السلطة المختصة في الشركة دون حاجة لاي اجراء  
آخر .

## ( مادة ٤٨ )

تسرى احكام الفصل الثالث من الباب الرابع من قانون العمل في شأن  
منازعات العمل الجماعية التي تنشأ بين ادارة الشركة والتنظيم النقابي .  
وتسرى احكام الباب الخامس من القانون المذكور بشأن السلامة والصحة  
المهنية .

كما تسرى احكام قانون العمل على العاملين بالشركة فيما لم يرد بشأنه  
نص خاص في هذا القانون أو اللوائح الصادرة تنفيذا له .

## الفصل الرابع

## العقوبات

## ( المادة ٤٩ )

مع عدم الاخلال بأية عقوبة أو وصف قانوني أورد ينص عليها قانون العقوبات  
أو أي قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لا تقل من سنتين وبغرامة لا تقل عن ألفي جنيه  
ولا تجاوز عشرة آلاف جنيه أو بأحدى هاتين العقوبتين كل من ارتكب أحد الأفعال  
الآتية :

١ - كل من ثبت عمدا في نظام الشركة أو في نشرات الاكتتاب أو في غير ذلك  
من وثائق الشركة أو أثبت بها بيانات غير صحيحة أو مخالفة لاحكام هذا القانون  
أو قانون شركات المساهمة المشار اليه وكل من وقع هذه الوثائق أو وزعها مع  
علمه بذلك .

٢ - كل من قوم بعمد بعد الحصص المبنية المقدمة من الشركاء بأكثر من  
قيمتها الحقيقية .

٣ - كل مدير أو عضو مجلس ادارة وزع على المساهمين أو غيرهم أرباحا  
أو فوائد على خلاف احكام هذا القانون أو نظام الشركة وكل مراقب حسابات أقر  
هذا التوزيع .

٤ - كل مدير أو عضو مجلس ادارة أو معاذر عمدا بيانات غير صحيحة  
في الميزانية أو في حساب الأرباح والخسائر أو أفعل عمدا ذكر وقائع جوهرية  
في هذه الوثائق .

٥ - كل مراقب حسابات تعمد وضع تقرير غير صحيح من نتيجة مراجعته أو  
أغلى عمدا وقائع جوهرية في هذا التقرير .



٦ - كل مدير أو عضو مجلس إدارة أو مراقب حسابات أو معاون له أو عامل لديه وكل شخص يعهد اليه بالتفتيش على الشركة أثنى ما يحمل عليه بحكم عمله من اسرار الشركة أو استغل هذه الاسرار لجلب نفع خاص له أو لغيره .

٧ - كل شخص عين من قبل الجهة الادارية المختصة للتفتيش على الشركة أثبت عمداً في تقريره من نتيجة التفتيش وقائع كاذبة أو أغفل عمداً في تقريره وقائع جوهرية من شأنها أن تؤثر في نتيجة التفتيش .

( مادة ٥٠ )

مع عدم الاخلل بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر يعاقب بغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز خمسة الاف جنيه كل من يصدر اسهما أو صكوكا أو سندات أو ايصالات اكتتاب أو شهادات موافقة أو يعرضها للتداول على خلاف الاحكام المقررة في هذا القانون .

( مادة ٥١ )

تضاعف في حالة العود الغرامات المفروضة عليها في المادتين السابقتين في حديها الأدنى والاقصى .

( مادة ٥٢ )

تعتبر أموال الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون في حكم الاموال العامة ، كما يعد القاشمون على ادارتها والعاملون فيها في حكم الموظفين العموميين وذلك في تطبيق احكام البابين الثالث والرابع من الكتاب الثانى من قانون العقوبات .

( مادة ٥٣ )

لا يجوز احواله الدموى الجنائية الى المحكمة في الجرائم المشار اليها في المواد ١١٦ مكررا و ١١٦ مكررا (أ) و ١١٦ مكررا (ب) من قانون العقوبات بالنسبة الى أعضاء مجالس ادارة الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون الا بنسبة على أمر من النائب العام أو من النائب العام المساعد أو من المحامى العام الاول .

( مادة ٥٤ )

يكون للمكلفين بإثبات الجرائم التى تقع بالمخالفة لاحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذا له الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير المــــسـد ل بالاتفاق مع الوزير المختص حق الاطلاع على جميع سجلات ودفاتر الشركة القابضة أو شركات التابعة لها .

وعلى رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والعضو المنتدب ومراقب الحسابات وسائر العاملين بهذه الشركات أن يقدموا اليهم جميع البيانات والمعلومات والمستندات والوثائق والسجلات والدفاتر التى يطلبونها لاداء عملهم .

( مادة ٥٥ )

مع عدم الاخلال بحكم المادة السابقة لايجوز لاية جهة رقابية بالدولة عدا  
الجهاز المركزى للمحاصبات أن تشارك أى عمل من اعمال الرقابة داخل المقسّر  
الرئيسى أو العقار الفرعية لاي شركة من الشركات الخاضعة لاحكام هذا القانون  
الا بعد الحصول على اذن بذلك من الوزير المختص أو رئيس مجلس ادارة الشركة  
القابضة .

اللائحة التنفيذية

لقانون شركات قطاع الاعمال العام

قرار رئيس مجلس الوزراء

رقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١

بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون شركات  
قطاع الاعمال العام (١)

رئيس مجلس الوزراء

بعد الاطلاع على الدستور

وعلى قانون التجارة

وعلى المرسوم المدني

وعلى القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥١ بشأن الاعمال التجارية

وعلى القانون رقم ٣٨٨ لسنة ١٩٥٣ بشأن الدفاتر التجارية

وعلى القانون رقم ١٦١ لسنة ١٩٥٧ بشأن اللائحة العامة للبورصات

وعلى القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة

وعلى القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ بتحديد شروط واجراءات انتخاب ممثلى

العمال فى مجالس ادارة وحدات القطاع العام وشركات المساهمة والجمعيات  
والمؤسسات الخاصة .

وعلى القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٦ فى شأن السجل التجارى .

وعلى القانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون العمل .

وعلى القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون شركات المساهمة وشركات

التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .

وعلى القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن اصدار قانون الجهاز المركزى

للمحاسبات .

وعلى القانون رقم ١٤٦ لسنة ١٩٨٨ بإصدار قانون فى شأن الشركات العاملة

فى مجال تلقتلى الاموال لاستثمارها ،

وعلى القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الاعمال العام ،

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢٣ لسنة ١٩٦٦ باعتماد النظام

المحاسبى الموحد ،

وعلى اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم

وأشركات ذات المسئولية المحدودة الصادرة بقرار نائب رئيس مجلس الوزراء للشئون

الاقتصادية والمالية ووزير شئون الاستثمار والتعاون الدولى رقم ٩٦ لسنة ١٩٨٢ ،

وبناء على ما ارتآه مجلس الدولة ،

## تفسير :

## ( المادة الأولى )

يعمل احكام اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الاعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ المرفقة .

وتسرى احكام اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوكية بالاسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادرة بقرار نائب رئيس الوزراء للشئون الاقتصادية والمالية ووزير شئون الاستثمار والتعاون الدولى رقم ٩٦ لسنة ١٩٨٢ وذلك فيما لم يرد به نص خاص بهذه اللائحة وبما لا يتعارض مع احكامها .

## ( المادة الثانية )

فى تطبيق احكام هذه اللائحة يقصد :

- ١ - بالقانون : قانون شركات قطاع الاعمال العام المشار اليه .
- ٢ - بالوزير : الوزير المختص فى تطبيق احكام ذلك القانون .

ويتولى الوزير جميع الاختصاصات المقررة فى القانون، ردم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ المشار اليه ولاختصاصه التنفيذية لكل من الوزير المختص ، والجهة الادارية المختصة .

## ( المادة الثالثة )

تطبق هذه اللائحة على :

- ١ - الشركات القابضة والشركات التابعة التى تؤمى وفقا لاحكام القانون .
- ٢ - الشركات القابضة والشركات التابعة التى حلت محل هيئات القطاع العام والشركات التى كانت تشرف عليها .

## ( المادة الرابعة )

تفع الجمعية العامة لكل من الشركات القابضة والشركات التابعة لها التى حلت محل هيئات القطاع العام والشركات التى كانت تشرف عليها نظاما اساسيا للشركة طبقا للنموذج الذى يعدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء .  
وينشر هذا النظام على نفقة الشركة فى الوقائع المصرية كما تقيد فى السجل التجارى .

## ( المادة الخامسة )

يتم تقويم صافى اموال كل شركة من الشركات القابضة والشركات التابعة التى حلت فى تاريخ العمل بالقانون محل هيئات القطاع العام وشركاته التى كانت تحت خاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ وفقا للقواعد التى تقرها الجمعية العامة لكل شركة من هذه الشركات .

## ( المادة السادسة )

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ نشره .  
صدر برئاسة مجلس الوزراء فى ٢٠ ربيع الآخر سنة ١٤١٢هـ الموافق ٢٨ اكتوبر

اللائحة التنفيذية  
لقانون شركات قطاع الأعمال العام

الباب الأول  
الشركات القابضة

الفصل الأول  
تأسيس الشركات القابضة

- مادة ١ - تؤسس الشركة القابضة من شخص اعتباري عام واحد أو أكثر .
- مادة ٢ - يكون للشركة رأس مال معطر . ويجوز أن يحدد النظام رأس مال مرخص به يجاوز رأس المال المعطر .
- ويجب ألا يقل رأس المال المعطر للشركة عن عشرين مليوناً من الجنيهات ولا يقل المدفوع منه عند التأسيس عن ٧,٥٠ ٪ ، ولا يصرى ذلك على الشركات التي حلت محل هيئات القطاع العام التي كانت خاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٢ .
- ويتم تأسيس الشركة عن طريق الاكتتاب المغلق .
- مادة ٣ - يتسم رأس مال الشركة إلى أسهم اسمية متساوية القيمة ولا يحور تداول هذه الأسهم إلا فيما بين الأشخاص الاعتبارية العامة .
- ويحدد النظام الأساس القيمة الاسمية لكل سهم بما لا يقل عن مائة جنيه ولا يزيد على ألف جنيه .
- مادة ٤ - يقدم المؤسسون طلب التأسيس إلى الوزير مبيناً به اسم الشركة ومدتها والغرض من انشائها وقيمة رأس المال اللازم لتحقيق هذا الغرض وطريقة ادائه . ويرفق بالطلب المستندات الآتية :
- (أ) العقد الابتدائي بالنسبة للشركات التي يشترك في تأسيسها أكثر من شخص اعتباري عام .
- (ب) مشروع النظام الأساسي للشركة .
- ويجب أن يكون كل من العقد الابتدائي ومشروع النظام الأساسي مطابقاً للنموذج الذي يعده به قرار من رئيس مجلس الوزراء .
- (ج) شهادة من مصلحة السجل التجاري تفيد عدم التباس الاسم التجاري للشركة مع غيرها من الشركات .
- (د) شهادة من أحد البنوك المعتمدة تفيد تمام الاكتتاب في جميع أسهم الشركة وأن النسبة الواجب سدادها من قيمة الأسهم قد تم ادائها بالكامل وأن هذه القيمة قد وضعت لحساب الشركة إلى أن يتم تقيدها بالسجل التجاري .
- (هـ) اقرار من الملطات المختصة في الأشخاص الاعتبارية العامة المشتركة في التأسيس وقيمة مساهمتها في رأس مال الشركة .

## تسرد :

## ( المادة الاولى )

يعمل احكام اللائحة التنفيذية لقانون شركات قطاع الاعمال العام الصادر  
سالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ المرفقة .

وتسرى احكام اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية  
بالاسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة الصادرة بقرار نائب رئيس الوزراء  
لشئون الاقتصادية والمالية ووزير شئون الاستثمار والتعاون الدولي رقم ٩٦ لسنة  
١٩٨٢ وذلك فيما لم يرد به نص خاص بهذه اللائحة وبما لا يتعارض مع احكامها .

## ( المادة الثانية )

فى تطبيق احكام هذه اللائحة يتخذ :

- ١ - بالقانون : قانون شركات قطاع الاعمال العام المشار اليه .
- ٢ - بالوزير : الوزير المختص فى تطبيق احكام ذلك القانون .

ويتولى الوزير جميع الاختصاصات المقررة فى القانون، رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١  
المشار اليه ولائحته التنفيذية لكل من الوزير الوختى ، والجهة الادارية المختصة .

## ( المادة الثالثة )

تطبق هذه اللائحة على :

- ١ - الشركات القابضة والشركات التابعة التى تومس وفقا لاحكام القانون .
- ٢ - الشركات القابضة والشركات التابعة التى حلت محل هيئات القطاع العام  
والشركات التى كانت تشرف عليها .

## ( المادة الرابعة )

تفع الجمعية العامة لكل من الشركات القابضة والشركات التابعة لها التى  
حلت محل هيئات القطاع العام والشركات التى كانت تشرف عليها نظاما اساسيا  
للشركة طبقا للنموذج الذى يحدده قرار من رئيس مجلس الوزراء .  
وينشر هذا النظام على نفقة الشركة فى الوقائع العممية كما تقيد فى  
ال سجل التجارى .

## ( المادة الخامسة )

يتم تقويم مافى اموال كل شركة من الشركات القابضة والشركات التابعة التى  
حلت فى تاريخ العمل بالقانون محل هيئات القطاع العام وشركاته التى كانت  
خاضعة للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٢ وفقا للقواعد التى تقررها الجمعية العامة لكل  
شركة من هذه الشركات .

## ( المادة السادسة )

ينشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية ، ويعمل به من اليوم التالى لتاريخ  
نشره .

صدر برشامة مجلس الوزراء فى ٢٠ ربيع الآخر سنة ١٤١٢هـ الموافق ٢٨ اكتوبر

مادة ٩ - يجوز لمجلس إدارة الشركة القابضة دعوة رئيس مجلس إدارة أية شركة تابعة أو عضو مجلس إدارتها المنتدب لحضور اجتماعات مجلس إدارة الشركة القابضة عند نظر الموضوعات المتعلقة بالشركة التابعة وذلك لبدء ما يسراه من ملاحظات ، أو آراء أو لتقديم ما يطلب منه من إيضاحات أو بيانات ولتسسه الاشتراك في المناقشة دون أن يكون له صوت محدود...

مادة ١٠ - لا يجوز لأي شخص أن يكون رئيساً أو عضواً متفرغاً للإدارة بمجلس إدارة أكثر من شركة واحدة من الشركات الخاضعة لأحكام القانون .  
ولى جميع الأحوال لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس إدارة أكثر من شركتين من تلك الشركات .

وتبطل العضوية في مجلس الإدارة التي يتجاوز بها العضو النصاب المقرر .  
مادة ١١ - لا يجوز أن يكون لرئيس مجلس الإدارة أو لأحد أعضاء المجلس أو لأحد مديري الشركة أو لأي من أزواجهم أو أقاربهم أو إصهارهم حتى الدرجة الرابعة أية مصلحة مباشرة في الأعمال والعقود التي يتم باسمها أو لحسابها ، كما لا يجوز لرئيس مجلس إدارة الشركة أو لأي عضو بهذا المجلس أن يحضر مداوالاته أو يشترك في التصويت على القرارات المتعلقة بأية مسألة معروفة على المجلس إذا كان لأي منهم أو لمن لهم صلة قرابة أو مصاهرة بهم في الدرجة الرابعة مصلحة مباشرة أو غير مباشرة فيها .

مادة ١٢ - لا يجوز لرئيس مجلس الإدارة أو لأي عضو من الأعضاء أن يشترك في أي عمل من شأنه منافسة الشركة أو أن يتجر لحسابه ، أو لحساب غيره فسي أحد فروع النشاط الذي تزاوله ، ولا يجوز كذلك لرئيس مجلس الإدارة أو لأي من أعضائه إفشاء أسرار الشركة أو تسهيل حصول الغير على أي من تقارير الأجهزة الرقابية أو أية تقارير داخلية تتعلق بأعمالها .

مادة ١٣ - رئيس وأعضاء مجلس الإدارة مسئولون عن أعمالهم أمام الجمعية العامة للشركة وذلك دون إخلال بمسئوليتهم الجنائية أو المدنية .

مادة ١٤ - يقع مجلس إدارة الشركة القابضة نماذج اشكال ومحتويات وتوقيعات التقارير الدورية التي تلتزم الشركات التابعة بإعدادها وإرسالها إلى الشركة القابضة لأجراء تقويم مستمر ومنتظم لنتائج أعمال تلك الشركات .

ويضع مجلس الإدارة النظام الذي يلتزم به ممثلو الشركة في مجالس إدارة الشركات التابعة لها ، والموضوعات التي يتم متابعتها والتقارير التي يلتزمون بإعدادها .

مادة ١٥ - تعرض المسائل التالية على مجلس إدارة الشركة القابضة دورياً للنظر فيها واتخاذ القرار المناسب بشأنها .

(١) مشروع القوائم المالية التقديرية للشركة القابضة .

(٢) التقارير الدورية عن تقويم الاداء والحسابات والقوائم الختامية ونتائج الاعمال للشركة القابضة .

(٣) التقارير التي يعدها ممثلو الشركة القابضة في مجالس ادارة الشركات التابعة .

(٤) مقترحات الاستثمار للشركة القابضة والدراسات التي اعدت من كل منها وبرامج تمويلها .

(٥) مقترحات تشكيل اللجان التي يعهد اليها المجلس ببعض اختصاصاته او بمهام محددة .

(٦) قوائم نتائج الاعمال والقوائم المالية الاخرى السنوية للشركات التابعة وتقارير مراقبي الحسابات .

(٧) مؤشرات الاستثمار في الشركات التابعة .

(٨) الدراسات التي تعد لتسهيل مسار الشركات التابعة ومقترحات تصحيح المسار .

(٩) المركز المالي للشركات التابعة كل ثلاثة اشهر معددا عليه من مراقبي الحسابات .

(١٠) الترشيحات لشغل مناصب رؤساء واعضاء مجالس الادارة من ذوي الخبرة بالشركات التابعة ولشغل مناصب الاعضاء المنتدبين في هذه الشركات .

(١١) جميع الموضوعات التي تحتاج الى التنسيق او التعاون المشترك بين الشركات التابعة ، وفي هذه الحالات يدمج رؤساء مجالس ادارة هذه الشركات واعضاؤها المنتدبون منذ النظر في هذه الموضوعات للاشتراك في المداولات وتقديم المقترحات دون ان يكون لهم صوت محدود .

(١٢) أية موضوعات اخرى يرى رئيس مجلس الادارة مرضها .

مادة ١٦ - يرسل رئيس مجلس الادارة الى الوزير قبل بدء السنة المالية ستة اشهر القوائم التقديرية لنتائج اعمال الشركة للعام التالي ، وموازنات الاستثمار والبرامج التي سيجري تنفيذها لتصحيح مسار الشركات التابعة .

كما يرسل اليه أيضا كل ثلاثة اشهر تقريراً يبين فيه نتائج اعمال الشركة وموقف الاستثمارات المالية التي تنفذها الشركة بنفسها او من خلال الغير ، والجهود التي بذلت لتصحيح مسار الشركات التابعة وبياناً مقارناً يوضح النتائج التي تحققت من محفظة الاستثمار والنتائج المتوقعة .

مادة ١٧ - يختص مجلس ادارة الشركة القابضة بتكوين وادارة محفظة الاوراق المالية للشركة واستثمار اموالها سواء بنفسها او من خلال الشركات التابعة لها وذلك في أي مجال يراه المجلس محققاً لأغراض الشركة وتنمية مواردها .

وتتكون محفظة الاوراق المالية من الاستثمارات الآتية :



(١) تأسيس الشركات التابعة وغيرها من الشركات المساهمة سواء كان ذلك بـ  
بمفردها أو بالاشتراك مع الغير من الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة  
أو الأفراد .

(٢) شراء اِسم الشركات المساهمة أو بيعها أو المساهمة في رأسمالها .

(٣) التعرف بالبيع في الاسم التي تملكها على الشركات التابعة وغيرها  
من الشركات .

- (٤) شراء وبيع أية أصول مالية أخرى .

(٥) اصدار مكوك تمويل أو سندات لتجميع الأموال وإعادة استثمارها .

(٦) القسام بجميع الاجراءات التي يراها المجلس لارادة لربادة فمصلحة

الاستثمارات التي تديرها الشركة أو زيادة الارباح التي تتحقق منها .

### الفصل الثالث

#### الجمعية العامة للشركة القابضة

مادة ١٨ - يحدد النظام الاساسي للشركة عدد اعضاء الجمعية العامة على ان  
لا يقل عن اثنى عشر ولا يزيد على اربعة عشر من سبعة ممثل واحد على الاقل  
يرشحه الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ، ويكون عدد اعضاء اول جمعية عامسة  
اثنى عشر عضوا .

ويعرض الوزير على رئيس مجلس الوزراء المرشحات لاعضاء الجمعية العامة  
مرفقا بهال بيان مختصر عن الخبرة والسيرة الذاتية لكل مرشح والادارات التي  
حققها في أعماله السابقة .

وبعد اختيار اعضاء الجمعية العامة للشركة قرار من رئيس مجلس الورر ،  
ويجب ان يكونوا من ذوى الخبرة في مجال الانشطة التي تقوم بها الشركات التابعة  
لها ، ويراعى بقدر الامكان ان يكون اقدمهم من بين العاملين بوزارة المالية .

ويحدد قرار رئيس مجلس الوزراء باختيار اعضاء الجمعية العامة مايتقافوه  
من بدل حضور جلسات الجمعية بما لايقل عن مائة جنيه ولا يزيد على مائتى جنيه  
في الجلسة الواحدة وذلك بحسب حجم نشاط الشركة وطبيعة أعمالها .

مادة ١٩ - يرأس الجمعية العامة للشركة القابضة الوزير .

ويحضر اجتماعات الجمعية العامة رئيس واعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة  
ومراقبو الحسابات بالجهاز المركزي للمحاسبات دون ان يكون لهم صوت محدود .

مادة ٢٠ - تكون مدة العضوية للجمعية العامة ثلاث سنوات .

ويجوز تجديد العضوية لاعضاء الجمعية العامة الذين انتهت مدتهم كلهم  
أو بعضهم لمدة أو لمدد اخرى وذلك في ضوء ما تفر عنه نتائج أعمال الشركة .

مادة ٢١ - تحدد الجمعية العامة الاهداف التي تلتزم الشركة بتحقيقها ويتم  
تقويم ادائها وفقا لما يتحقق من هذه الاهداف وفي ضوء تقرير الجهاز المركزي

مادة ٢٢ - تجتمع الجمعية العامة العادية مرتين على الأقل سنوياً .  
احدهما قبل بداية السنة المالية بثلاثة اشهر وذلك للنظر في الموازنة التقديرية  
للشركة الاخرى خلال ستة اشهر من انتهاء السنة المالية للنظر في المسائل الآتية :

- (١) تقويم مراقب الحسابات .
- (٢) التصديق على تقرير مجلس الادارة من نشاط الشركة والنظر في اخلاء  
مسئوليته من الفترة المقدم عنها التقرير .
- (٣) التصديق على الميزانية وحساب الارباح والخاسر والحسابات الختامية  
للشركة .
- (٤) الموافقة على توزيع الارباح .
- (٥) الموافقة على استمرار رئيس واعضاء مجلس الادارة لمدة تالية .
- (٦) تشكيل مجلس ادارة الشركة .
- (٧) النظر في تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن مراقبة حسابات الشركة  
وتقويم ادائها واتخاذ ما يلزم في شأنها من قرارات .
- (٨) كل ما يرى رئيس الجمعية او مجلس الادارة عرضه عليها .

مادة ٢٣ - لرئيس الجمعية العامة دعوتها للانعقاد في اجتماع عادي او غير  
عادي كلما رأى مقتضى لذلك .

وعليه دعوتها للانعقاد اذا طلب ذلك مجلس ادارة الشركة او مراقب الحسابات  
على أن يوضح بالطلب الاسباب الداعية الى عقد الاجتماع والمسائل المطلوب عرضها .

مادة ٢٤ - مع مراعاة احكام المادة السابقة وما تقتضيه نموى النظام  
الاساسى تختص الجمعية العامة العادية بنظر المسائل التالية فى أى من الاجتماعين  
المشار اليهما فى المادة (٢٢) او فى أى اجتماع آخر تعقده لهذا الغرض خلال  
السنة المالية :

- (١) وقف تجنب الاحتياطي القانونى اذا بلغ ما يساوى نصف رأس المال .
- (٢) استخدام الاحتياطي النظامى فيما يعود بالنفع على الشركة بناء على  
اقتراح مجلس الادارة اذا لم يكن هذا الاحتياطي مخصصاً لأغراض معينة منصوص عليها  
فى نظام الشركة .
- (٣) التصرف فى الاحتياطيات والمخصصات فى غير الابواب المخصصة لها .
- (٤) الموافقة على اصدار سندات او صكوك تمويل وعلى الضمانات التى تقرر  
لحامليها .
- (٥) النظر فى قرارات وتوصيات جماعة حملة السندات .

مادة ٢٥ - تختص الجمعية العامة العادية بما يأتى :

"أولاً : تعديل نظام الشركة بمراعاة الا يترتب على ذلك زيادة التزامات  
المساهمين ما لم يوافق على ذلك جميع المساهمين ويوقع باطلا كل قرار يعدر مسن

الجمعية العامة يكون من شأنه المساس بحقوق المساهم الأساسية التي يستهدفها  
بمقتضى شريكها .

وتنظر الجمعية العامة غير العادية بصفة خاصة التعديلات التالية نفس  
نظام الشركة :

(١) زيادة رأسمال المال المرغوب به " او المصدر في حالة عدم وجود رأسمال  
مرغوب به .

(٢) اضافة "اية" المراض مكملة او مرتبطة او قريبة من فرض الشركة الاصلى  
ولا تكون الموافقة على تغيير الفرض الاصلى نافذة الا بموافقة رئيس مجلس الوزراء .  
(٣) اطالة "امد الشركة او تقصيره او حلها قبل انتهاء مدتها او تغيير  
نسبة الخسارة التي يتعين عند تحللها دعوة الجمعية العامة غير العادية للنظر  
في تغطية الشركة او استمرارها .

ثانيا : اقتراح ادماج الشركة في غيرها من الشركات القابضة .

ثالثا : اقتراح تقسيم الشركة .

رابعا : النظر في تغطية الشركة او استمرارها اذا بلغت خسائرها نصف رأسمال  
المال " او "اية نسبة " اقل يحددها النظام .

خامسا : بيع كل " او بعض أسهم الشركة التابعة بما يورث الى خفض حصة الشركة  
القابضة او الأشخاص الاعتبارية العامة وسنود القطاع العام في رأسمالها عن ٥١ ٪ .

مادة ٢٦ - لايجوز للشركة التعرف بالبيع في امل من خطوط الانتاج الرئيسية  
الا بموافقة الجمعية العامة غير العادية وطبقا لما يأتى :

(١) ان تكون الشركة عاجزة عن تشغيل هذه الخطوط تشغيلاً اقتصادياً او ان  
يؤدى الاستمرار في تشغيلها الى تحميل الشركة خسائر مؤكدة .

(٢) " الا يقل سعر البيع عن القيمة التي تقدرها اللجنة الممنوعة عليها  
في المادة (١٩) من القانون .

مادة ٢٧ - اذا قررت الجمعية العامة غير العادية تغطية الشركة يتعين  
ان تتضمن قراراتها الصادرة في هذا الشأن المسائل الآتية :

(أ) تعيين المعطى او المعطين وتحديد اتمامهم ومدة التغطية .

(ب) مد المدة المقررة للتغطية بعد الاطلاع على تقرير المعطى .

(ج) النظر في الحساب الموقت الذى يقدمه المعطى .

(د) التعميد على الحساب الختامى لأعمال التغطية .

(هـ) تعيين المكان الذى تحفظ فيه دفاتر الشركة ووثائقها بعد اتمام التغطية

وشخبها من السجل التجارى .

مادة ٢٨ - فى جميع الاحوال لا يكون انعقاد الجمعية العامة صحيحا الا اذا  
حضره نصف عدد أعضائها على الاقل بما فيهم رئيس الجمعية . وتصدر قرارات الجمعية

العامة العادية بالأغلبية المطلقة لعدد اصوات الحاضرين اما قرارات الجمعية العامة غير العادية فلا تعد الا بأغلبية ثلثي عدد اصوات الحاضرين .

مادة ٢٩ - مع مراعاة ما وردت بشأنه احكام خاصة بهذه اللائحة تسرى لى شأن اجراءات وشروط صحة انعقاد الجمعية العامة العادية وغير العادية ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها احكام المواد من ٢٠٠ الى ٢٢١ من اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليها .

#### الفصل الرابع

النظام المالي للشركة القابضة - توزيع الارباح - الاحتياطيات

-----

مادة ٣٠ - (أ) تتكون اصول الشركة من :

- (١) الاسهم التى تملكها فى رؤوس اموال الشركات التابعة وغيرها من الشركات .
- (٢) الاوراق المالية الاخرى .
- (٣) الاموال الثابتة والاموال المتداولة الناتجة من قيام الشركة بانشطتها المتنوعة .

(ب) تتكون خصوم الشركة من :

- (١) رأس المال الذى تساهم به الدولة والاشخاص الاعتبارية العامة الاخرى .
- (٢) الاحتياطيات وانخفاضات التى تنشئها الشركة .
- (٣) القروض والتسهيلات التى تحصل عليها .
- (٤) الارباح التى تحتجزها من الفائض الذى يؤمّل اليها من استثماراتها .
- (٥) الخصوم المتداولة الناتجة من قيام الشركة بانشطتها .

مادة ٣١ - يعرض على مجلس ادارة الشركة تقرير ربع سنوى يتضمن حساب العمليات الحارية وفائض هذه العمليات ويجب ان يشمل هذا التقرير بياناً مقارنة من الفترات المماثلة من السنة المالية السابقة وكذلك الارقام المخططة والمدرجة فى الموازنة التقديرية .

مادة ٣٢ - يجب ان تتضمن اللوائح والنظم الادارية والمالية للشركة الطلاحيات والضمانات الكافية للقائمين باعمال المراقبة او المراجعة الداخلية او الخارجية وان تتضمن تنظيم اجراءات الجرد المفاجئ .

مادة ٣٣ - تعد الشركة فى نهاية كل سنة مالية قوائم مالية مجمعة تعرض اصول والتزامات وحقوق المساهمين والايرادات ومصروفات واستخدمات الشركة والشركات التابعة لها وفقاً للوائح والشروط والبيانات الواردة بالملحق رقم (٥) المرفق باللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليه .

مادة ٣٤ - الارباح الصافية هى الارباح الناتجة من حصة الشركة فى ارباح

شركات التابعة لها او غيرها او من العمليات التي باشرتها الشركة بنفسها خلال السنة المالية وذلك بعد ختم جميع المعروضات اللازمة لتحقيق هذه الارباح وبمسند حساب وتجنب جميع الاهلاكات والمخصصات التي تلقى الاموال المحاسبية بحسابها وتجنبها قبل اجراء اي توزيع بأية صورة من الصور .

ويجب اجراء الاهلاكات وتجنب المخصصات المشار اليها حتى في السنوات الست لا تحقق فيها الشركة ارباحا ، او تحقق ارباحا غير كافية .

مادة ٢٥ - يجب على مجلس الادارة لدى اعداده الميزانية وحساب الارباح والخاشر ان يجنب من الارباح الصافية جزءا من عشرين على الاقل لتكوين احتياطي قانوني . ويجوز للجمعية العامة وقد تجنب هذا الاحتياطي القانوني اذا بلسخ ما يساوي راس المال المقرر ويجوز استخدام الاحتياطي القانوني في تغطية الشركة ونسب زيادة راس المال .

مادة ٣٦ - يجوز ان ينشئ النظام الاساسي للشركة على تجنب نسبة معينة من الارباح الصافية لتكوين احتياطي نظامي بعد اتمى ١٠ ٪ بالنسبة للشركات الستى لاتراول النشاط بنفسها و ٢٠ ٪ بالنسبة لغيرها من الشركات وذلك لمواجهة الاغراض التي يحددها النظام .

وإذا لم يكن الاحتياطي النظامي مخصصا لافراض معينة جاز للجمعية العامة العادية بناء على اقتراح من مجلس الادارة مشفوعا بتقرير من مراقب الحسابات ان تقرر استخدامه فيما يعود بالنفع على الشركة او على المساهمين .

وفي جميع الاحوال لايجوز التعرف في الاحتياطيات والمخصصات الاخرى في غير الاسباب المخصصة لها الا بقرار من الجمعية العامة بما يحقق اغراض الشركة . على ان يحدد القرار اوجه الاستخدام لهذه الاحتياطيات والمخصصات .

مادة ٣٧ - يجوز للجمعية العامة بناء على اقتراح مجلس الادارة ان تقرر تكوين احتياطيات اخرى غير الاحتياطي القانوني والنظامي بما لايجاوز ١٠ ٪ من المتبقى من الارباح الصافية بعد تجنب الاحتياطي القانوني والنظامي ، وتخفيض نسبة من الربح لا تقل عن ٥ ٪ من راس المال للمساهمين والعاملين كحصة اولى ونسبة لا تزيد على ٥ ٪ لمكافأة اعضاء مجلس الادارة .

مادة ٣٨ - الارباح القابلة للتوزيع هي الارباح الصافية مستنزلا منها ، ما يكون قد لحق براس مال الشركة من خاشر في سنوات سابقة ، وبعد تجنب الاحتياطيات المنصوص عليها في المادتين (٢٥ و ٣٦) من هذه اللائحة .

ويجوز للجمعية العامة ان تقرر توزيع كل او بعض الاحتياطيات التي تملكها التعرف فيها بموجب نصفي القانون او اللائحة او النظام ويجب ان يتضمن قرار الجمعية في هذا الشأن بيانا باوضاع المال الاحتياطي الذي يجرى التوزيع منه .

مادة ٣٩ - لايجوز توزيع الارباح التي تحققها الشركة نتيجة التعرف في اصل من الاصول الشابتة او التمويل عنه ، وتكون الشركة من هذه الارباح احتياطيا

يخص لاماده اصولها الى ما كانت عليه او شراء اصول ثابتة جديدة ، او لسداد ديون الشركة .

ويعرى هذا الحكم فى حالة إعادة تقويم اصول الشركة .

مادة ٤٠ - مراعاة احكام القانون واللائحة والنظام الاساسى للشركة ، تحدد الجمعية العامة بعد اقرار الميزانية وحساب الارباح والخائر ، الارباح القابلة للتوزيع وتعلن ما يخص العاملين والمساهمين ومجلس الادارة منها وذلك بمراعاة ما ياتى :

اولا : الا يقل نصيب العاملين بالشركة فى الارباح التى يتقرر توزيعها فـى الشركات التى تزاوـل النشاط بنفسها عن ١٠ ٪ .

ولا يجوز ان يزيد ما يعرف للعاملين نقداً على مجموع اجورهم الاساسية السنوية ، ويجنب ما يزيد على ذلك فى حساب خاص لانشاء مشروعات اسكان للعاملين بالشركة وتقديم الخدمات الاجتماعية لهم وفقاً لما تقرره الجمعية العامة للشركة .

ثانياً: الا يزيد نصيب العاملين فى الارباح التى يتقرر توزيعها فى الشركات التى لا تزاوـل النشاط بنفسها على مجموع اجورهم الاساسية السنوية .

ثالثاً: الا يجاوز تقدير مكافأة مجلس الادارة بنسبة معينة فى الارباح اكثر من ٥ ٪ من الربح القابل للتوزيع بعد تخصيص نسبة من الربح لا تقل عن ٥ ٪ مـن راس المال للمساهمين والعاملين كحصة أولى .

ويرامى فى تحديد ما يعرف من مكافآت لرئيس واعضاء مجلس الادارة للجهود التى بذلها لزيادة انتاج الشركة عن السنة المالية السابقة وتخفيض خـاـئر الشركات التابعة لها .

مادة ٤١ - يجوز للجمعية العامة بناءً على اقتراح مجلس ادارة الشركة القابضة تخصيص نسبة من الاحتياطي النظامي والاحتياطيات الاخرى المنصوص عليها فى المادة ٣٧ لتمويل البرامج المالية التى تكفل تمحيـص مسار الشركات التابعة وذلك وفقاً للقواعد والشروط والافواع التى تحددها الجمعية العامة .

مادة ٤٢ - يوزع الربح المتبقى من الربح القابل للتوزيع على الدولة وغيرها من الاشخاص الاعتبارية العامة المساهمة فى راس مال الشركة .

مادة ٤٣ - يجوز للجمعية العامة بناءً على اقتراح مجلس الادارة وفى ضوء تقرير مراقب الحسابات عدم توزيع الارباح اذا كان ذلك ضروريا لاستمرار نشاط الشركة او المحافظة على مركزها المالى وذلك دون الاخلال بتخصيص ربح لا يقل مـن ٥ ٪ من راس المال للمساهمين والعاملين وضم مكافأة مجلس الادارة .

## الباب السادس

### الشركات التابعة للشركات القابضة

#### الفصل الاول

##### التأسيس

مادة ٤٤ - يؤسس الشركة التابعة احدى الشركات القابضة بمفردها او بالاشتراك مع شركات قابضة اخرى او اشخاص اعتبارية عامة او بنوك القطاع العام او افراد او اشخاص اعتبارية من القطاع الخاص .

ويجوز ان تكون الانشطة التي تزاولها الشركات التابعة لاية شركة قابضة متماثلة او متكاملة او متباينة .

مادة ٤٥ - يعرض رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة على الوزير قرار مجلس ادارة الشركة القابضة باقتراح تأسيس الشركة التابعة وطلب التأسيس مبينا به اسم الشركة التابعة ومدتها وفرض من انشائها وقيمة رأس المال اللازم لتحقيق هذا الغرض وطريقة ادائه مع مذكرة مشتملة على جميع البيانات الواجب توافرها قانونا لتأسيس الشركة .

ويرفق بطلب لتأسيس المستندات الآتية :

- (أ) العقد الابتدائي بالنسبة للشركات التي يشترك في تأسيسها اكثر من شخص طبيعي، او اعتباري .
- (ب) مشروع النظام الاساسي للشركة .
- (ج) شهادة من مصلحة السجل التجاري تفيد عدم التباس الاسم التجاري للشركة مع غيرها من الشركات .
- (د) شهادة من احد البنوك المعتمدة تفيد تمام الاكتتاب في جميع اسهم الشركة . وان النسبة الواجب مداؤها من قيمة الاسهم قد تم اداؤها بالكامل وان هذه القيمة قد ونعت لحساب الشركة الى ان يتم قيدها بالسجل التجاري .
- (هـ) القرار من السلطات المختصة في الاشخاص الاعتبارية المشتركة في التأسيس بالموافقة على التأسيس وقيمة مساهمتها في رأس مال الشركة .
- (و) نموذج القرار المرفق بهذه اللائحة مستوفيا بالنسبة للمؤسسين ممن الاشخاص الطبيعيين .

مادة ٤٦ - يجب ان يكون رأس مال الشركة كافيا لتحقيق اغراضها ، وان يكون مكتتبا فيه بالكامل والا يقل المدفوع منه نقدا عند التأسيس من الربح .

مادة ٤٧ - يكون شركة رأس مال محدد ، ويجوز ان يحدد النظام رأس مال مرخصا به بما يجاوز رأس المال المحدد .

ويكون الاكتتاب في رأس المال الممدد للشركات التابعة اما بطرح الاسهم للاكتتاب العام ، او بالاكتتاب المغلق .

مادة ٤٨ - مع عدم الإخلال بما تنص عليه القوانين واللوائح الخاصة يجب ألا يقل رأس مال الشركة المعطر من مليون جنيه ولا يسرى ذلك على الشركات التي كانت تشرف عليها هيئات القطاع العام .

مادة ٤٩ - يجب أن يكون كل من المقد، الابتدائي والنظام الأساسي للشركة موقعا من المؤسسين ومطابقا للنموذج الذي يصدر به قرار من رئيس مجلس الوزراء .

ولا يجوز للمؤسسين افعال افراج البيانات المتعلقة باسم شركة وفرضها بقيمة رأس مالها وعدد الاسهم التي ينقسم اليها ومراتبها والقيمة الاسمية للسهم وما يرد من قيود على تداولها ، وغير ذلك من البيانات الالتزامية التي ينص النموذج على وجوب افراجها .

مادة ٥٠ - يصدر الوزير قرار التأسيس بعد التأكد من استيفاء جميع اوراق ، ومستندات التأسيس ومراجعة مشروع النظام الأساسي للشركة والتحقق من أن الحصص المينية في حالة وجودها - قد قدرت تقديرا صحيحا طبقا لنص المادة ١٩ من القانون .

ويجوز لدوى الشأن التظلم من قرار لجنة التقييم إلى الوزير بالشروط والأوضاع المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٣ ، فإذا ما رأى الوزير أن التظلم يقوم على أسباب جدية أحال الأمر إلى لجنة أخرى ، لاستعادة التقييم ويكون القرار الصادر في هذا الشأن بعد اعتماد الوزير نهائيا .

مادة ٥١ - يسرى في شأن اصدار اسهم الزيادة في رأس المال بقيمة اسمية اعلى والبيانات التي تتضمنها شهادات الاسهم وكيفية استبدال الشهادات المفقودة والثالثة وما يتبع بالنسبة لهذه الشهادات عند تعديل نظام الشركة احكام المواد ٩٤ و ١٢٥ و ١٢٦ و ١٢٩ من اللائحة التنفيذية لقانون شركات المعاهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليه .

مادة ٥٢ - جميع العقود والاوراق الصادرة عن الشركة والموجهة إلى الغير كالمكتاتبات والفواتير والاعلانات والمطبوعات يجب أن تحمل اسم الشركة وعنوانها مسبوqa أو مردفا بعبارة (شركة تابعة مساهمة مصرية - ش . ت . م . م) وذلك بحروف واضحة مقروءة ، مع بيان اسم الشركة القابضة التي تتبعها الشركة ومركز الشركة الرئيسي .

ويسرى ما تقدم على اللافتات التي توضع للاعلان عن الشركة بواقي مقرهسا الرئيس أو في فرومها أو بأي مكان آخر .



## الفصل الثاني

## مجلس ادارة الشركة التابعة

مادة ٥٣ - يبين النظام الاساسى للشركة عدد اعضاء مجلس الإدارة على الا يغفل عن خمسة ولا يزيد على تسعة بما فيهم الرئيس ويراعى فى تحديد العدد حجم نشاط الشركة وطبيعته ، ويكون عدد اعضاء مجلس الإدارة الاول خمسة اعضاء .

مادة ٥٤ - يعرض مجلس ادارة الشركة القايضة على الجمعية العامة للشركة النابعة التى لا يساهم القطاع العام فى راس مالها او على رئيس الجمعية العامة للشركة التى يساهم القطاع الخاص فى راس مالها بحسب الأحوال الترشيح لشغل منصب رئيس مجلس ادارة الشركة التابعة .

كما يختار مجلس ادارة الشركة القايضة اعضاء مجلس ادارة الشركة التابعة من ذوى الخبرة الذين يمثلون الجهات المساهمة فى الشركة .

وفى جميع الأحوال يرفق بالترشيح لاختيار رؤساء واعضاء مجالس ادارة الشركات المشار اليها بيان مختصر بالخبرة والسيرة الذاتية لكل مرشح والانحازات الشخصية حقها فى اعماله السابقة ، وما كان يتقاضاه قبل قيامه بهذه الاعمال .

ويختار ممثلو الافراد والاشخاص الاعتبارية من القطاع الخاص فى الجمعية العامة ممثلهم فى مجلس الادارة وذلك بالنسبة للشركات التى يساهم القطاع الخاص فى راس مالها .

مادة ٥٥ - ينتخب العاملون فى الشركة من بينهم اعضاء غير متفرقين بمجلس الادارة طبقا للقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ المشار اليه . ويكون عددهم مساويا لعدد الاعضاء من ذوى الخبرة وممثلى القطاع الخاص وذلك بالنسبة للشركات التى يساهم القطاع الخاص فى راس مالها اما بالنسبة للشركات التى لا يساهم القطاع الخاص فى راس مالها فيكون عدد هؤلاء الاعضاء مساويا لعدد الاعضاء من ذوى الخبرة .

ويتم الانتخاب فى الاسبوع السابق لموعد انعقاد الجمعية العامة والمدرج فى جدول اعمالها اعلان تشكيل مجلس الادارة .

وترسل صورة من اخطار الدعوى للجمعية العامة الى الجهات المعنية وفقا لاحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٧٣ المشار اليه بخطاب يطلب فيه السير فى اجراءات انتخاب العاملين وذلك قبل موعد انعقاد الجمعية بشهر على الاقل .

مادة ٥٦ - يتم تشكيل مجلس الادارة من الاعضاء المشار اليهم فى المسود السابقة وتكون مدة المجلس ثلاث سنوات تبدأ من اليوم التالى لتاريخ اعلان تشكيل المجلس .

ويجوز تجديد عضوية رئيس واعضاء مجلس الادارة الذين انتهت مدة عضويتهم كلهم او بعضهم لمدة او لعدد اخرى .

ويعتبر مفوا فى المجلس رئيس اللجنة النقابية بالشركة التابعة دون ان يكون له صوت معدود .

واذا تعددت اللجان النيابية في الشركة تخطر النقابة العامة بموعد انعقاد الجمعية العامة ويطلب منها تسمية احد رؤساء اللجان للانضمام لعفوية المجلس وذلك قبل موعد الانعقاد بشهر على الاقل .

مادة ٥٧ - تنرى احكام المواد ١٠ ، ١١ ، ١٢ ، ١٣ من هذه اللائحة على رؤساء واعضاء مجالس ادارة الشركات التابعة والاعضاء المنتدبين .

مادة ٥٨ - لمجلس الادارة ولرئيسه ان يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يسرى الاستماعة بهم من ذوي الخبرة من غير اعضاء مجلس الادارة ، وذلك لتقديم ما يطلب منهم من اراء او بيانات او ايصاحات دون ان يكون لاي منهم صوت معدود فيما يتخذه المجلس من قرارات .

مادة ٥٩ - لمجلس الادارة ان يشكل من بين اعضاء لجنة او لجانا يعهد اليها ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له ان يعهد الى رئيس المجلس او احد المديرين ببعض اختصاصاته .

والمجلس ان يفوض احد اعضاءه او احد المديرين في القيام بمهمة محددة على ان يعرض على المجلس تقريراً بما قام به من اعمال .

مادة ٦٠ - يتولى رئيس مجلس الادارة غير المتفرغ المهام الاتية :

- (١) رئاسة جلسات مجلس الادارة .
- (٢) وضع جدول الاعمال لجلسات المجلس بالتشاور مع العضو المنتدب .
- (٣) التأكد من تنفيذ العضو المنتدب لقرارات المجلس .
- (٤) التأكد من ان التقارير الشهرية عن نتائج اعمال الشركة والمشروعات الاستثمارية المطلوب تنفيذها وبرامج التمويل قد اعدت بالمعيرة التي حددها المجلس .

مادة ٦١ - يتولى عضو مجلس الادارة المنتدب وحده رئاسة العمل التنفيذي للشركة وتصريف امورها اليومية والاشراف على سير العمل في جميع قطاعات الشركة . ومتابعة الاداء لجميع الانشطة واتخاذ ما يراه من قرارات لانتظام العمل وتحقيق الاهداف وله على الاخص مباشرة الاختصاصات الاتية :

- (١) اقتراح الموضوعات التي تطرح في الاجتماعات الدورية لمجلس الادارة ويتشاور بشأنها مع رئيس المجلس .
- (٢) مراجعة كافة التقارير الدورية التي نعد للعرض على مجلس الادارة قبل ارسالها الى رئيس المجلس .
- (٣) الاشراف على اعداد برنامج العمل التفصيلي للشركة للعام التالي والفوائض المالية المعبرة عنه والتقرير السنوي عن نتائج اعمال الشركة وتقويم ادائها .
- (٤) مراجعة كافة الرودود على استفسارات مراقبي الحسابات قبل اعداد هذا التقرير .
- (٤) الاشراف على اعداد الدراسات الخاصة بتصحيح الهيكل المالي للشركة .

- (٥) مراجعة القرارات التي تعد من المشروعات الاستثمارية اللازمة لاجتلال والتجديد والتوسع .
- (٦) مراجعة مقترحات التطوير في جميع أنشطة الشركة ومتابعة تنفيذ ما يتم اقراره منها .
- (٧) تحديد اللجان الموقتة او الدائمة والتي قد يرى ضرورة تشكيلها لتنفيذ المهام التي يحددها واختيار اعضائها .
- (٨) التحقق من توافر شروط شغل الوظائف القيادية فبمن تقدموا لشغلها ويعرض ترشيحاته على مجلس الادارة للنظر فيها واقرارها .
- (٩) منح المكافآت الخاصة عن الاعمال المتميزة التي قام بها معاونوه مسن شاغلي الوظائف المختلفة طبقا للوائح والنظم المعمول بها في الشركة وفي حدود الاعتمادات المالية المخصصة لهذا الغرض .
- (١٠) تمثيل الشركة في ملائها مع الغير وامام القضاء .
- (١١) تنفيذ ومتابعة ما يكلفه به مجلس الادارة من مهام وامال .

### الفصل الثالث

#### الجمعية العامة للشركات التابعة

- مادة ٦٢ - تتكون الجمعية العامة للشركة التي تملك الشركة القابضة راس مالها باكملها او تشترك في ملكيته مع شركات قابضة اخرى او مع اشخاص عامسة او بنوك القطاع العام على النحو الاتي :
- (١) رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة او من يحل محله في حالة غيابه . رئيسا
  - (٢) اعضاء مجلس ادارة الشركة القابضة التي تتبعها الشركة .
  - (٣) عنوان تختارهما اللجنة النيابية .
  - (٤) اعضاء من ذوي الخبرة في مجال نشاط الشركة على الا يزيد عددهم على اربعة وفقا لما يحدده النظام الاساسي .
- ويكون اختيار الاعضاء من ذوي الخبرة وممثل للجنة النيابية لمدة ثلاث سنوات .
- ويجوز تجديد عضويتهم كلهم او بعضهم في فو ما تسفر عنه نتائج امتسال الشركة .
- ويحدد قرار الجمعية العامة للشركة القابضة باختيار اعضاء الجمعية العامة من ذوي الخبرة للشركة التابعة ما يتقاضونه من بدل حضور جلسات الجمعية العامة .

مادة ٦٣ - تسري في شأن اجراءات ومواعيد وشروط صحة انعقاد الجمعية العامة العادية وغير العادية ونظام التصويت على المسائل المعروضة عليها واختصاصاتها احكام المواد ٢٢ و ٢٣ و ٢٤ و ٢٥ و ٢٧ و ٢٨ و ٢٩ من هذه اللائحة .

وعلى رئيس الجمعية العامة دعوتها الى الانعقاد كلما طلب ذلك المساهمون الذين يملكون ١٠ ٪ من راس المال على الاقل وعلى ان يوضح بالطلب الاسباب الداعية

ولا بحور لاعضاء الجمعية من ممثلى الشركات القاسضة والاشخاص الاعتبارية العامة وسوك القطاع العام ان يسويوا عن حملة الاسهم من ممثلى القطاع الخاص فى حضور الجمعية العامة او فى التصويت ، كما لايحوز لحملة الاسهم من القطاع الخاص ان يسويوا عن هؤلاء .

مادة ٦٤ - تسرى فى شان صفة انعقاد الجمعية العامة العادية وغير العادية للشركات التابعة التى يساهم القطاع الخاص فى راسمالها ونظام التصويت فيها احكام المادتين ٦٧ ، ٧٠ من قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالاسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة المشار اليه .

مادة ٦٥ - يكون تعديل النظام الاساسى للشركة وفقا لاحكام المنصوص عليها فى المادة ٢٥ (اولا) من هذه اللائحة .

واذا تناول تعديل النظام الاساسى الغرض الاصلى للشركة فلا يكون التعديل نافذا الا بموافقة الوزير .

### الفصل الرابع

النظام المالى للشركات التابعة - توزيع الارباح - الاحتياطات

مادة ٦٦ - يعد مجلس ادارة الشركة النظم واللوائح والتعليمات الادارية والمالية التى تكفل انتظام العمل واعديد وتنفيذ البرامج والسياسات ومتابعة تنفيذها وتوفير ضمانات المراقبة والمراجعة المالية طبقا للاصول والقواعد المحاسبية المقررة وحسب ما تقتضيه طبيعة وحجم نشاط الشركة .

مادة ٦٧ - يجب ان تتضمن اللوائح والنظم والتعليمات الادارية والمالية للشركة العلاقيات المناسبة والضمانات الكافية للقائمين باعمال المراقبة او المراجعة الداخلية والخارجية وتنظيم اجراءات الجرد الدورى والسوى والمفاجىء .

مادة ٦٨ - تعرض على مجلس ادارة شهربا القوائم المالية التالية ، وانى نعتمد فى اعدادها على تقديرات مستندة الى اسي وضيوط يحددها النظام المالى .

(١) قائمة نتائج اعمال تبين الايرادات الفعلية والانشطة المختلفة والمصروفات المتنوعة والمفااض قبل الضرائب .

(٢) قائمة مركز مالى .

(٣) مقارنة بين القوائم التقديرية السابق اعدادها قبل بداية العام عن نفس الشهر مع تحديد الاختلافات بالزيادة والنقص واسبابها .

(٤) تقرير مبسط من العضو المنتدب يبين التقدم المالى والفنى الذى تحقق خلال الشهر المنقضى وتوقعاته للشهر المقبل .

(٥) موقف المشروعات الاستثمارية الجارى تنفيذها مبينا به التكاليف التقديرية والفعلية للاعمال التى نفذت وموقف التنفيذ .

(٦) التزامات وموارد الشركة من النقد الاجسى خلال الشهر المنقضى والشهر المقبل. ومصادر تغطية العجز ان وجد وتأثير التغيير فى اعمار الصرف على نتائج اعمال الشركة ومقترحات مواجهة هذه الآثار .

(٧) موقف السيولة المقارن من خلال قائمة المقبوضات والمدفوعات النقدية الفعلية مقارنة بالارقام السابق تقديرها من نفس الشهر .

مادة ٦٩ - يعرض على مجلس الادارة فى اجتماع خاص يعقد قبل بدء السنة المالية بثلاثة اشهر برنامج العمل التفصيلى للعام التالى موزعا على شهور السنة ومرفقا به القوائم المالية المعبرة عن هذا البرنامج كما يخص مجلس الادارة احد اجتماعاته بعد انتهاء السنة المالية لفحص ومناقشة القوائم المالية التى افدها الجهاز المالى للشركة وراجعها مراقب الحسابات والاتى بيانها :

١ - الميزانية العمومية .

٢ - حساب الارباح والخسائر والحسابات والقوائم الختامية .

٣ - تقرير كتابى من موقف الشركة خلال السنة .

ويعتمد المجلس البرنامج التفصيلى والقوائم المشار اليها فى الفقرة السابقة تمهيدا لمرضاها على الجمعية العامة .

مادة ٧٠ - يناقش مجلس الادارة لوزادات الاجتماع المخصص وفى احتمالات لاحقة اذا لزم الامر تقرير العضو المنتدب عن الاداء المالى للشركة وتفويحه لنتائج الامصال والمركز المالى كما تظهره القوائم المالية المشار اليها فى المادة السابقة .

مادة ٧١ - ترسل نسخة من الميزانية وحساب الارباح والخسائر لسل اعتمادها من مجلس ادارة الشركة وملخص لمناقشات المجلس لها الى رئيس مجلس ادارة الشركة القابضة لدراستها وابداء ما يراه من ملاحظات عليها .

مادة ٧٢ - يعتمد مجلس الادارة الصيغة النهائية لكل من البرنامج التفصيلى للعام التالى والميزانية وحساب الارباح والخسائر والتقرير المعد من انجازات الشركة ومركزها المالى .

مادة ٧٣ - يجب ان تشتمل الميزانية وحساب الارباح والخسائر على البيانات الواردة بالنظام المحاسبى الموحد الصادر باعتماده قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٢٣ لسنة ١٩٦٦ .

ويجب ان يتضمن التقرير الذى يعده مجلس الادارة من انجازات الشركة ومركزها المالى البيانات الواردة بالملحق رقم (٤) المرفق باللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التوكية بالاسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة المشار اليه .

مادة ٧٤ - يجب ان تكون كلا من الميزانية وحساب الارباح والخسائر وتقرير مجلس الادارة معدا قبل الموعد المقرر لاجتماع الجمعية العامة للشركة بثلاثة اشهر على الاقل ويتمين وفق هذه الوثائق تحت تصرف مراقبى الحسابات خلال هذه الفترة .

مادة ٧٥ - تسرى في شأن الأرباح القابلة للتوزيع في الشركات التابعة وتوابعها -  
توزيعها أحكام المادتين (٣٨) و (٣٩) وأولا وثالثا من المادة (٤٠) والمادة (٤٣) من  
هذه اللائحة .

مادة ٧٦ - في حالة وجود حصص تأسيس أو حصص أرباح لا يجوز أن يخصص لها ما  
يزيد على ١٠ ٪ من الأرباح القابلة للتوزيع وذلك بعد تخصيص نسبة من الربح لا تقل  
من ٥ ٪ من رأسمال المساهمين والعاملين كحصة أولى ، وخمسة مائة مجلس الإدارة .

### الباب الثالث

### أحكام عامة

### الفصل الأول

### مراقبة حسابات الشركات القابضة والشركات التابعة وتقويم ادائها

مادة ٧٧ - يباشر الجهاز المركزي للمحافظات اختصاصاته بشأن الرقابة على  
الشركات القابضة والشركات التابعة لها وتقويم ادائها وفقا لأحكام قانونه .  
وتتضمن هذه الرقابة على الأخص مراجعة الحسابات الختامية والمراكز المالية  
والميزانيات للوقوف على مدى صحتها وتمثيلها لحقيقة النشاط وذلك وفقا للمبادئ  
المحاسبية المتعارف عليها .

ولمراقبة حسابات الجهاز أن يبدي ملاحظاته بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور  
في تطبيق القوانين واللوائح والقرارات والتثبت من صحة تطبيق النظام المحاسبي  
الموحد وعلامة الدفاتر والتأكد من سلامة اثبات توحيد العمليات المختلفة بالدفاتر  
بما يتفق مع الأصول المحاسبية لتحقيق النتائج المالية السليمة .

### الفصل الثاني

### الرقابة على الشركات وحقوق الاطلاع على السجلات والدفاتر

مادة ٧٨ - يقدم الوزير الى مجلس الوزراء كل ستة أشهر تقريراً عن نتائج  
أعمال الشركات الخاضعة للقانون .

وللوزير من خلال خبراء يعينهم حق الاطلاع على سجلات الشركات المشار إليها وطلب  
كافة البيانات التي تتطلبها طبيعة عملهم للتحقق من تنفيذ أحكام القانون ولائحته  
التنفيذية .

مادة ٧٩ - للشركة القابضة الاطلاع على سجلات الشركة التابعة وطلب بيانات  
تفصيلية عن ميزانيتها وحسابات أرباحها وخسائرها وتقرير مراقبي الحسابات عن  
الثلاث سنوات السابقة وكافة الأوراق والمستندات الأخرى .

ويتم الاطلاع من خلال ممثلى الشركة القابضة فى مجلس ادارة الشركة التابعة وفى مقر هذه الشركة .

ويجوز لهم اصطحاب خبراء\* والحصول على مستخرجات من الاوراق موضوع الاطلاع .

مادة ٨٠ يجوز لباقي المساهمين الاطلاع على سجلات الشركة التابعة فيما عدا الدفتر الذى تدون فيه محاضر مجلس الادارة والدفاتر المحاسبية للشركة . كما يجوز لهم الاطلاع على ميزانيات الشركة وحسابات ارباحها وخاسرها وتقارير مراقبى الحسابات وذلك عن الثلاث سنوات المالية السابقة على السنة التى يتم فيها الاطلاع .

ولهؤلاء المساهمين الاطلاع على جميع الاوراق والمستندات الاخرى التى لا يكون فى اذاعة ما ورد بها من بيانات اضرار بمركز الشركة او بالغير .

ويتم اطلاع المساهمين بانفسهم . كما يجوز له اصطحاب خبراء\* على ان يتم الاطلاع بمقر الشركة فى المواعيد التى تحددها بشرط الا تقل عن يوم فى كل اسبوع .

ويجوز لهؤلاء المساهمين الحصول على مستخرجات من الاوراق موضوع الاطلاع مقابل اداء ( عشرة قروش ) على الاقل عن الصفحة الواحدة .

### الفصل الثالث

#### ادماج وتقسيم الشركات القابضة والشركات التابعة لها

مادة ٨١ - يجوز ادماج او تقسيم الشركات القابضة او التابعة لتحقيق واحد او اكثر من الغراض الاتية :

- (١) تحقيق التكامل بين الانشطة التى تقوم بها الشركة .
- (٢) تحقيق قدر اكبر من المنافسة بين الشركات .
- (٣) دعم المركز المالى للشركات المندمجة او المقسمة .
- (٤) الاستفادة من الطاقات العاطلة فى بعض الشركات .
- (٥) الاستفادة من كفاءة وخبرة الادارة الموجودة فى بعض المواقع .
- (٦) زيادة قدرة الشركة على الحصول على الائتمان والتسهيلات من المؤسسات المالية الداخلية والخارجية .
- (٧) تجميع الوحدات المتقاربة جغرافيا تحت اشراف واحد لتوفير اشراف اكثر فاعلية .
- (٨) زيادة ربحية الشركات المندمجة او الشركات المقسمة .
- (٩) اية اغراض اخرى تساهم فى دعم أنشطة الشركات وزيادة فرص النجاح لها .

مادة ٨٢ - يجرى فى شأن ادماج الشركات القابضة والشركات التابعة لها احكام المواد من ٢٨٩ الى ٢٩٨ من اللائحة التنفيذية لقانون شركات المساهمة وشركات التسمية بالسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .





ومى جميع الاحوال لايحوز فعل العامل لعدم اللياقة للخدمة صحيا قبل نفاذ اجازاته المرضية والاعتيادية مالم يطلب هو نفسه انتهاء خدمته دون انتظار انتهائ اجازاته .

مادة ٨٧ - يصرف للعامل اجره الى اليوم الذى تنتهى فيه خدمته لاحد الاسباب المبينة بالمادة ٥٥ من القانون . على انه فى حالة الفعل لعدم اللياقة الصحية يستحق العامل الاجر كاملا او منقوصا حسب الاحوال حتى يستنفذ اجازاته المرضية والاعتيادية او احالته الى المعاش بناء على طلبه وذلك وفق ما يقرره لجان التأمين الاجتماعى او لائحة نظام العاملين بالشركة ايهما افضل للعامل .

واذا كان انتهاء الخدمة بسبب استقالة العامل استحق اجره حتى تاريخ صدور قرار قبول الاستقالة او انقضاء المدة التى تعتبر الاستقالة بعدها مقبولة .

## نموذج القرار

يقدم من المؤسسين من الأشخاص الطبيعيين

في الشركات التابعة

اسم الشركة تحت التأسيس :

بيانات شخصية عن المؤسس اذا كان شخصا طبيعيا .

اسم المؤسس :

العنوان :

من .

الوظيفة او المهنة :

الجنسية :

- هل يقل عمرك عن ٢١ عاما ؟ واذا

كان كذلك فهل انت ماذون لك

بالاتجار .

نعم لا

- هل بعثريك اى مارض او مانع من

مواضع الاهلية وموانعها .

نعم لا

- هل سبق الحقم عليك بعقوبة جناية او عقوبة مقيدة للحريسة في جريمة

مخللة بالشرف او الامانة او تفالس

او بعقوبة من العقوبات المنصوص

عليها في المواد ٤٩ ، ٥٠ ، ٥١

نعم لا

من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١

- هل تعمل بالحكومة او احد الهيئات او

الوحدات المملوكة للدولة ؟ ( اذا )

كانت الاجابة نعم يرفق اذن السلطة

نعم لا

( المختصة )

- اذا ورد اسمك ضمن المادة ( )  
من النظام الاساسى للشركة هل  
تقبل ان تكون مضموا بمجلس الادارة

نعم لا

- هل تنطبق عليك احكام المادة ١٠ من  
اللائحة المرفقة (١٠) ؟

نعم لا

(١٠) تنص المادة (١٠) من اللائحة المرفقة على ان "لا يجوز لى شخص ان يكون رئيسا  
او مضموا متفرغا للادارة بمجلس ادارة اكثر من شركة واحدة من الشركات الخاضعة  
لاحكام القانون .  
ولى جميع الاحوال لا يجوز التجمع بين عضوية مجلس ادارة اكثر من شركة  
من تلك الشركات .  
وتبطل العضوية من مجلس الادارة التى يتجاوز بها العضو السهام المقرر .  
يسرى حكم هذه المادة على رؤساء واعضاء مجالس ادارة الشركات التابعة  
والاعضاء المنتدبين بموجب المادة (٥٧) من اللائحة .

اقر انا  
المؤسس بشركة  
(تحت التأسيس)  
بان جميع البيانات الواردة فى هذا النموذج صحيحة ومطابقة للواقع وفى حالة عدم  
صحة اى بيان منها اتحمل المسؤولية الجنائية والمدنية المترتبة على ذلك فضلا عن طلاق  
جميع اجراءات التأسيس .

وكيل المؤسس

المؤسس

الاسم :

الاسم :

التوقيع :

التوقيع :

التاريخ :

التاريخ :

قرار رئيس جمهورية مصر العربية  
رقم ٢٩٦ لسنة ١٩٩١  
بتحديد الوزير المختص في تطبيق احكام قانون  
شركات قطاع الاعمال العام (١)

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على الدستور ،  
وعلى قانون شركات قطاع الاعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ،  
وبناء على ما عرضه رئيس مجلس الوزراء ،

قرر

( المادة الاولى )

يكون السيد الدكتور / عاطف صدقي رئيس مجلس الوزراء ، الوزير المختص في تطبيق  
احكام قانون قطاع الاعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ .

( المادة الثانية )

على الوزراء ، المختصين بتنفيذ هذا القرار ، وينشر في الجريدة الرسمية .

صدر برئاسة الجمهورية في ٢ صفر سنة ١٤١٢ هـ

( الموافق ١٢ أغسطس سنة ١٩٩١ م )

Tableau des Etablissements publics  
après 1991.

Catégorie

- 1 - Les Etablissements publics administratif  
Exemples : Les Universités.

Categorie

- 2 - Les societes du secteur public.  
Exemples : Les hôtels  
Les banques  
Les grands magasins.

Categorie

- 3 - Les societes du secteur des affaires publiques.  
Des societes du la cotegorie 2 qui ont suivi les  
procédures prévues par la loi de 1991 pour  
devenir des Holdings ou des societes du secteur  
des affaires publiques pour pouvoir 'etre  
vendrues au secteur prive  
Exemple : - Oudio - Visuels  
- Les hôtels.

Tableau des Etablissement Publics avant 1991

---

- (1) Les Etablissement publics administratifs Orgnismes publics fournissent des sercrres publics.
- (2) Les societes du secteur publics qui exercent activites economiques groupées sous des Institutions publiques.

### Conclusion

- 1 - Il faut commencer par modifier la consitution pour mettre une base qui rend la privatisation constitutionnelle.
- 2 - Promulguer une loi qui établit les principes généraux de la privatisation.
- 3 - Préciser les entreprises publiques stratégiques qui ne peuvent pas être privatisées pour des raisons politiques sociales ou économique.
- 4 - Donner la priorité aux Egyptiens acheteurs: Individus ou Sociétés.
- 5 - Préciser l'affectation de l'argent résultant de la vente d'une entreprise publiques.

L'individu Comme l'Etat doit penser a un placement de l'argent avant de vendre un biens considerable. La liquidité n'est bonne que pour une periode transitoire car, La liquidité n'est pas le meilleurs investissement que ce soit pour l'individu ou pour l'Etat.

Pour y remédier une loi a été promulguée en 1992 pour établir des fonds d'investissement qui peuvent acheter les grands projets publics.

2<sup>ème</sup> B. Crainte de vendre à des groupes arabes ou étrangers qui risquent de menacer l'indépendance nationale.

3<sup>ème</sup> C. Risque d'exploiter ces circonstances pour faire des spéculations conduisant à la fuite des capitaux et menant à plus de corruption.

4<sup>ème</sup> D. Danger d'aggraver le problème du chômage à la suite du renvoi de la main d'œuvre dans les entreprises privatisées



1 - Quelles sont les procédures a suivre pour vendre une société du Secteur des affaires publiques?  
Comme il n'y a pas de réponse a cette question plusieurs projets ont été vendus a des prix bas et sans prendre des mesures de publicité. [ (brader) vendre a bas prix ] par exemple l'Hotel Meridien a été vendu a un groupe Saoudien à 75 millions de Dollars. Ce qui ne correspond même pas au prix du terrain.

2 - Assalam Hospital : a été vendu pour 30 million de dollars.

3 - Comme on ne se donne pas les moyens de vendre les sociétés aux meilleurs prix L'opinion publique est sceptique et pose les questions:

A qui est vendu le secteur public?

et A quel prix?

4 - D'autre part les sociétés ou les holdings ont ils le droit de garder l'argent pour les investir dans le même domaine.

Par exemple (Egoth) (Holding des Hôtels) vend le Meridion et construit un autre hôtel? Ce qui veut dire qu'on est dans la même situation d'avant la privatisation. Ou bien le Holding doit reverser l'argent au trésor public?

4 - Est-ce qu'il faut modifier les lois des années soixantes

## 2. Les difficultés d'ordre financier et économique.

1 èrement . Manque de fonds Egyptiens qui peuvent acheter les grandes entreprises publiques:

Le gouvernement a affirmé à plusieurs reprises qu'une modification de la constitution ne sera pas faite dans le futur proche!

Par conséquent il se peut que les mesures de la privatisation commencent par la loi de 1991 soit attaquées pour inconstitutionnalité.

D'après le Chapitre V de la constitution La haute cour constitutionnelle est un organe judiciaire indépendant et autonome en République arabe d'Egypte. (art.174). La Haute cour constitutionnelle assume à l'exclusion de tous autres, le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois et des règlements, et l'interprétation des textes législatifs de la manière prévue par la loi. (art. 175).

Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois se fait en vertu de la loi par voie d'exception devant les tribunaux judiciaires ou administratifs qui doivent suspendre le procès et renvoyer la question de la constitutionnalité de loi à la haute cour constitutionnelle pour en décider.

Ces difficultés d'ordre constitutionnel sont sérieuses et risquent, de bloquer la privatisation.

Quant aux difficultés d'ordre juridique elle proviennent du fait qu'il n'y a pas une loi qui met les principes généraux de la privatisation. De ce fait plusieurs questions se posent qui ne reçoivent pas de réponses précises.

Article 34: La propriété privée est inviolable ne peut être placée sous séquestre que dans les cas prévus par la loi et en vertu d'une sentence judiciaire. Elle ne peut être expropriée que pour cause d'utilité publiques et moyennant une indemnité selon la loi. Le droit à la succession y est garanti.

Article 35: La nationalisation ne peut être décidée que pour des considérations d'intérêt public par une loi et moyennant une indemnisation.

Article 36: La confiscation générale des biens est interdite la confiscation concernant une personne ne peut être décidée qu'en vertu d'une sentence judiciaire.

Article 37: La loi détermine la superficie maximum de la propriété agraire, de manière à protéger le paysan et l'ouvrier agricole contre l'exploitation à affermer l'alliance des forces laborieuses du peuple au niveau du village.

Article 38: Le système fiscal est basé sur la justice sociale.

Article 38: L'épargne est un devoir national garanti, organisé et encouragé par l'Etat.

Est-ce que la privatisation est inconstitutionnelle?

Dans ce contexte constitutionnel plusieurs membres de l'assemblée du peuple (Le parlement Egyptien) ont soulevé la question: Est ce que la privatisation est conforme à la constitution de 1971? La presse a posé une autre question concernant le même sujet. Ne serait-il pas nécessaire de modifier la constitution avant de commencer le processus de la privatisation?

L'Etat oeuvre pour la consolidation des coopératives agricoles selon les normes scientifiques modernes.

Article 29: La propriété est assujettie au contrôle du peuple et protégée par l'Etat. Elle est de trois sortes: La propriété publique, la propriété coopérative et la propriété privée.

Article 30: La propriété publique est celle du peuple ; elle s'affirme par la consolidation continue du secteur public qui dirige le progrès dans tous les domaines et assume principalement la responsabilité du plan de développement.

Article 31: La propriété publique est celle du peuple; elle s'affirme par la consolidation continue du secteur public qui dirige le progrès dans tous les domaines et assume principalement la responsabilité du plan de développement.

Article 32: La propriété privée est représentée par le capital non exploiteur, la loi organise sa fonction sociale au service de l'économie nationale et dans le cadre du plan de développement, sans déviation ou exploitation. Les moyens d'exploitation de la propriété privée ne doivent pas aller à l'encontre de l'intérêt public du peuple.

Article 33: La propriété de l'Etat est inviolable, sa protection et sa consolidation sont un devoir qui incombe à chaque citoyen, conformément à la loi, en tant qu'elle constitue un appoint à la force de la patrie, une base du système socialiste et une source de bien-être pour le peuple.

Article 25: Tout citoyen a une part dans le revenu national qui sera determine par la loi, selon son travail ou sa propriete non exploiteuse.

Article 26: Les travailleurs participent a la gestion et aux benefices des entreprises. Ils s'engagent à developper la production et a execute le plan au sein de leurs unités de production, conformément a la loi. La sauvegarde des instruments de la production est un devoir national.

Les travailleurs seront representés au sein des conseils d'administration des unités du secteur public dans la proportion de 50% au moins du nombre de leurs membres. L'Etat garantira par une loi aux petits cultivateurs et aux petits artisans une representation de 80% au sein des conseils d'administration des sociétés cooperativ es agricoles et des societes cooperative industrielle.

Article 27: Le beneficiaire participent à l'administration des projets de services d'utilité publique et en assument le contrôle conformément à la loi.

Article 28: L'Etat assure la protection des établissements cooperatifs sous toutes leurs formes et encourage les industries artisanale, de manière à promouvoir la production et a en accroitre le revenu.

Cela est évident en lisant le chapitre II de la constitution de 1971 intitulé : Des bases économiques. L'article 23: L'économie nationale est organisée conformément à un plan général de développement, garantissant l'accroissement du revenu national, l'équité de la répartition, le relèvement du niveau de vie, L'élimination du chômage, l'augmentation des chances de travail, l'établissement de rapports entre le salaire et la production la garantie d'un salaire minimum Article 24: Le peuple a la haute main sur tous les moyens de la production dont il oriente l'excédent conformément au plan de développement établi par l'Etat.

Ces articles constitutionnels imposent l'économie planifiée et la propriété de l'Etat de tous les moyens de la production.

Dans l'économie planifiée l'Etat par le plan central décide pour: l'investissement, la production, la consommation- l'épargne et le travail.

Tous cela s'oppose à l'économie de marché basée sur la multiplicité des centres de décisions. Il fallait modifier ces articles et trouver une formule nouvelles par la quelle:

- Le marché serait laisser à la concurrence
- Le rôle de l'Etat dans la vie Economique serait de protéger la concurrence et d'assurer la souveraineté de l'Etat sur les secteurs stratégiques.

pas se transformer en vertu de la loi de 1991 a des Sociétés du secteur des affaires publiques, et par conséquent sont en dehors de la privatisation.

Comme la loi de 1991 n'a pas prévu d'exceptions a la privatisation nous soulignons ici la première lacune dans l'opération de la privatisation.

Nous pouvons ajouter a cette lacune d'autres obstacles même plus grave qui peuvent entraver la privatisation en Egypte.

Si la privatisation dans les pays occidentaux se fait dans un cadre constitutionnel et juridique bien clair et dans les pays ex-communistes sous de nouvelles conceptions politiques et économiques liées a la promulgation de nouvelles constitutions libérales, le cas est différent en Egypte. Nous avons en Egypte Deux genres de difficultés:

- 1 - Des difficultés constitutionnelles et juridiques.
- 2 - Des difficultés économiques et financières.
- 1 - Les difficultés constitutionnelles et juridiques: la constitution de 1964 était comme nous l'avons mentionné provisoire. Sadate a voulu commencer sa présidence par une constitution permanente. Ce fut la constitution approuvée par un référendum qui a eu lieu le 11 Septembre 1971.

Il est très important de noter que cette constitution en vigueur jusqu'à maintenant - est inspirée des constitutions / marxistes en ce qui concerne les bases économiques.

Ce sont ces dernières sociétés ou compagnies qui vont être vendues au secteur privé. Et pour atteindre ce but le législateur a promulgué la loi No : 203 de 19/6/1991 qui a institué à la place des Institutions publiques des Holdings-et a permis aux sociétés du secteur public de devenir des compagnies des affaires publiques - Cette loi a stipulé à l'article 12 que les biens des Holdings et des sociétés du secteur des affaires publiques relèvent du domaine privé de l'Etat, pour permettre à ces sociétés de vendre leurs fonds à des particuliers ou à des sociétés privées commerciales ou civiles.

Notez Bien les 3 grandes catégories.

La promulgation de la loi 1991 a donné lieu à l'apparition d'une nouvelle forme de gestion des Etablissements publics. De ce fait nous avons maintenant 3 genres d'Etablissements publics à savoir.

- 1 - Les Etablissements publics administratifs qui fournissent des services publics.
- 2 - Les sociétés ou compagnies du secteur public
- 3 - Les sociétés ou compagnies ou des Holdings du secteur des affaires publiques à partir de 1991.

Ce sont des sociétés de la catégorie (2) qui doivent suivre certaines procédures pour se transformer en Catégorie (3) Secteur des affaires publiques.

A mon avis il fallait faire une exception concernant les industries et activités stratégiques qui ne pouvaient



- Sidérurgique.
- Textile.
- Les grands Magasins.
- Les grands hôtels .
- Ciment.
- Construction et travaux publics.
- Transport et télécommunication.
- Secteur agricole.
- Compagnies d'exportation et d'importation
- Audiovisuels.
- Loisir et Media.

Il est intéressant de dresser un tableau rapide de la gestion des entreprises publiques jus qu' a 1991

- 1 - Entreprises Régies par l'Etat
  - A - Régie directe
  - B - Etablissements publics
- 2 - Gestion Commune
  - A - Régie intéressée
  - B - Economie Mixte.
- 3 - La concession de Service public.

Les Etablissements publics peuvent fournir des services comme ils peuvent exercer des activités économiques Les Etablissements publics administratifs qui fournissent des services ont le noms d'organismes publics.Ceux qui exercent des activités économiques prennent la forme de sociétés du secteur public dirigés par des Institutions publiques.

## La Privatisation et la libéralisation de l'économie en Egypte

Le mouvement pour la privatisation qui a pour but la rationalisation de la gestion des sociétés du secteur public, la lutte contre la corruption qui conduit à des difficultés économiques et financières a commencé en Egypte, sous pression intérieure ( Experts et opinion publique) et sous pression internationale ( le fond monétaire et la Banque mondiale BM ) .

Pour avoir une bonne idée de la dimension de la privatisation, il faut rappeler que durant les années soixantes il y a eu un mouvement vers la nationalisation des sociétés privées et des banques qui a permis à l'Etat d'avoir le monopole presque de toute l'activité économique. Ce mouvement a démarré par la nationalisation de la compagnie du canal de Suez en 1956. Cet événement qui a enthousiasmé la population a permis au gouvernement de continuer sur cette lancée.

La nationalisation était basée sur la constitution de 1958 ensuite sur la constitution de 1964 qui adoptaient le système socialiste sur les plans économique social et politique.

Comme nous venons de le mentionner les sociétés du secteur public couvrent toute l'activité économique.

- Activité bancaire.
- Montage de voiture.











